Economic Council
of Canada

Conseil économique
du Canada

Working Paper
Document de travail

Document de travail n° 29

Le financement de l'éducation primaire et secondaire au Canada

Tim Sale

1992

ISSN 1180-3495

92-05330/

Le financement de l'éducation primaire et secondaire au Canada

Les résultats publiés dans le présent document demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'engagent en rien le Conseil économique du Canada.

Les droits d'auteur sur les « Documents de travail » du Conseil économique appartiennent à la Couronne. Toute reproduction de courts extraits est autorisée aux termes de la législation canadienne sur le droit d'auteur. L'autorisation de reproduire ou de citer de longs extraits doit être adressée au :

Directeur des publications
Conseil économique du Canada
Case postale 527
Ottawa, (Ontario)
K1P 5V6

Table des matières

Remerciements ix

Avant-propos xi

Le financement de l'éducation primaire et secondaire au Canada 1
- Introduction 1
- Critères d'évaluation des systèmes de financement de l'éducation 2
- Un système en évolution 2
- L'élaboration des systèmes provinciaux de financement de l'éducation 4
- Résumé 6

Modèles conceptuels et solutions de rechange 7
- Calcul des subventions 8
- Frais d'immobilisations 9
- Modèles du coût des ressources 9
- Difficultés relatives au financement de l'éducation 9
  - Problèmes relatifs à la source de financement 10
  - Problèmes liés à l'octroi de subventions 12
  - Subventions spéciales 13
  - Subventions de péréquation 14
- Contrôle des coûts du financement de l'éducation 14
  - Problèmes relatifs aux formules de financement 14
  - Problèmes relatifs aux coûts 16
- Résumé 17

Le financement de l'éducation : les pratiques actuelles au Canada 18
- Élèves, enseignants et coûts 19
- Terre-Neuve 22
- Nouvelle-Écosse 24
- Île-du-Prince-Édouard 24
- Nouveau-Brunswick 25
- Québec 26
- Ontario 26
- Manitoba 27
- Saskatchewan 29
- Alberta 30
- Colombie-Britannique 30
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord 31
- Territoires du Nord-Ouest 32
- Territoires du Yukon 33
- Résumé 33

L'expérience de la Colombie-Britannique **33**
Un modèle du coût des ressources pour le financement de l'éducation 34
Maintenir l'équité horizontale 35
Atteindre l'équité verticale 36
L'autonomie locale 36
Répondre aux besoins des petites collectivités 38
Contrôler les coûts au moyen du MCR 39
Mises en garde 40
L'expérience de la Colombie-Britannique 40
Le MCR et les négociations collectives en Colombie-Britannique 41
Le MCR et le contrôle des coûts 41
Le financement scolaire dans les années 90 : mesures prises par la Colombie-Britannique à la suite de la Commission Royale 42
Résumé 43

La réforme du secteur public, les écoles privées et les bons d'études **44**
La surveillance du système : beaucoup de données, peu d'information 45
À la recherche de l'excellence en éducation 47
Résumé : que savons-nous vraiment de la réforme scolaire? 50
L'évolution en tant que réforme 51
Les écoles privées (indépendantes) : sont-elles des véhicules de réforme de l'éducation? 54
Bons d'études et éducation 57
Considérations pratiques 60
Accroître les choix et les adapter aux besoins : quelques mécanismes de rechange 61
Le chemin de la réforme : remanier les priorités 63
Savoir ce qui se passe 63
Des systèmes de financement reliés aux programmes 63
L'orientation vers une pédagogie efficace 63
Des mesures contre la pauvreté dans le cadre de la réforme de l'éducation 64
Résumé 64

Bibliographie **66**

Figure et graphiques

Figure

1 Un système de financement des écoles publiques : un exemple courant 8

Graphiques

1 Proportion de diplômés d'écoles secondaires par rapport à la population des 17 et 18 ans, par province ou territoire, 1988 20

2 Rapport entre les inscriptions à temps plein et les enseignants, 1980-1981 à 1988-1989 21

3 Augmentation des dépenses des écoles publiques par élève à temps plein et de l'indice des prix de l'éducation, 1984-1985 à 1988-1989 22

4 Proportion du financement de l'éducation provenant des recettes tirées de l'imposition financière, 1988-1989 23

Remerciements

La préparation du présent document a pris fin en juillet 1991. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de l'étude sur le système d'éducation, que le Conseil économique a entrepris au début de 1990. Depuis, d'autres rapports comme l'étude approfondie de l'enseignement primaire et secondaire au Nouveau-Brunswick ont mis en relief bon nombre de questions soulevées dans le présent document. En bref, les principaux problèmes auxquels est confronté le secteur de l'éducation sont systémiques et ne peuvent être simplement examinés sous l'angle du financement. Les politiques et les programmes de financement demeurent néanmoins un facteur important qui influe sur l'orientation générale de l'éducation.

Pendant la préparation de ce document, j'ai obtenu une aide précieuse de l'équipe du Conseil économique du Canada dirigée par Keith Newton. Grâce à leurs observations et à leurs objections, il m'a été plus facile de clarifier les questions complexes du financement de l'éducation primaire et secondaire au Canada.

Mon collègue et ami M. Benjamin Levin, de la Faculté d'éducation de l'Université du Manitoba, m'a aidé à structurer la présente étude et a bien voulu me faire part de ses remarques et suggestions à différentes étapes de la rédaction. Il va sans dire que sa perspicacité m'a été d'un grand secours.

Steven Lawton, de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, m'a communiqué des observations détaillées qui ont beaucoup contribué à améliorer la clarté de la version finale.

Je demeure toutefois, l'unique responsable des conclusions et des recommandations formulées dans l'étude.

Avant-propos

Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la valeur du système canadien d'éducation. Notre capacité d'acquérir les compétences dont nous avons besoin pour prospérer à l'ère de l'information est remise en question. C'est pourquoi le Conseil économique du Canada a entrepris une importante étude du système canadien d'éducation et de formation, étude qui passe au crible les différents aspects de sa performance.

Les pressions pour améliorer l'éducation ne cessent de s'accroître, alors que l'austérité budgétaire est à l'ordre du jour. Aussi le présent document de travail sur le financement de l'éducation primaire et secondaire au Canada arrive-t-il à point nommé. Son auteur, Tim Sale, a par ailleurs signé un document complémentaire dans lequel il examine de la même façon les structures et les formules de financement de l'éducation dans les différentes entités canadiennes, mais au niveau postsecondaire.

Ces études s'inscrivent dans le cadre d'une recherche du Conseil économique qui a mené à la publication d'un rapport de synthèse, intitulé *Les chemins de la compétence*, ainsi que d'un rapport de recherche contenant des analyses détaillées de l'éducation et de la formation au Canada.

Judith Maxwell
Présidente

Le financement de l'éducation primaire et secondaire au Canada

Introduction

En 1989-1990, quelque 5 millions d'élèves, soit 17 % des Canadiens, étaient inscrits dans les écoles primaires et secondaires du pays; ces écoles comptaient plus de 280 000 enseignants et environ 70 000 employés de soutien, et leurs dépenses se chiffraient approximativement à 27,6 milliards de dollars, ce qui représente 5 % du PIB canadien. D'après la constitution, les provinces sont chargées de formuler les politiques de l'éducation et de façonner tous les systèmes d'éducation au Canada, sauf en ce qui concerne les Indiens visés par un traité; toutefois la manière dont ce pouvoir est exercé varie grandement d'une région à l'autre du pays. D'un point de vue plus global on pourrait dire que le système est le résultat sans cesse changeant de l'interaction des forces que représentent les priorités fiscales et politiques au niveau provincial et local, les intérêts professionnels, les préoccupations des parents, et les pressions exercées par des groupes d'intérêts.

La dynamique de l'éducation primaire et secondaire, privée ou public, au Canada pourrait être comparée au jeu des figures que l'on forme entre ses doigts au moyen d'une ficelle attachée en boucle. On peut modifier les figures à volonté et les rendre très complexes en changeant la position des doigts. La ficelle demeure toujours de la même longueur, et chaque main n'a toujours que cinq doigts. Les variations sont fascinantes, mais le jeu demeure le même. Ainsi, les politiciens, les fonctionnaires, les éducateurs professionnels, les parents et les groupes d'intérêts forment les figures qui composent l'éducation, et ils sont toujours entravés par la longueur de la ficelle... les ressources financières et humaines du système.

Pourtant, contrairement au jeu de la ficelle, l'éducation d'un enfant ne peut pas être prise à la légère. Sur le plan individuel, il en va de la situation économique et personnelle de l'enfant pendant le reste de sa vie. Sur le plan collectif, les résultats de l'éducation influent et continueront d'influer profondément sur le bien-être social et économique de tous les Canadiens.

Le présent document vise à :

- examiner les structures actuelles du financement de l'éducation au Canada;

- récapituler les recherches antérieures relatives aux effets des dépenses d'éducation sur les résultats obtenus par les élèves;

- passer en revue les diverses formules proposées ces dernières années pour la réforme du financement de l'éducation;

– formuler des recommandations au sujet du financement et de la gestion administrative des systèmes d'éducation primaire et secondaire au Canada.

Critères d'évaluation des systèmes de financement de l'éducation

Depuis toujours, les systèmes de financement de l'éducation sont évalués en fonction de trois préoccupations :

- *L'envergure :* Le système possède-t-il assez de ressources pour que soient respectées les normes de service établies d'un commun accord?

- *L'équité :* Le système permet-il de distribuer les ressources équitablement à ses diverses composantes et, à l'intérieur de chacune, à ceux qui ont des besoins spéciaux? Le mode de prélèvement des fonds servant à financer le système est-il juste pour les contribuables?

- *L'efficacité* : Les ressources sont-elles utilisées d'une manière que l'on croit généralement efficace, dans le contexte des méthodes pédagogiques connues? Le système est-il structuré de façon à favoriser l'efficacité en matière de barèmes, de répartition des élèves, d'allocation des ressources, etc.?

Certains observateurs ajoutent un quatrième critère, celui de la *liberté*. Le système en question permet-il à l'individu de jouir d'une grande marge de manoeuvre dans la prise de décisions au sujet de son avenir personnel et économique?

Les concepts dont nous venons de parler sont cependant, dans une certaine mesure, tous tributaires du contexte culturel, économique, géographique et social dans lequel ils sont appliqués. L'équité revêt une signification différente si la culture qui la considère attache plus d'importante aux activités et décisions collectives qu'aux activités purement individuelles. Il se peut fort bien qu'à l'intérieur de certains systèmes économiques, l'affectation efficace de ressources peu abondantes ne pose pas de problème; en éducation, la question donne lieu à d'importantes discussions selon les théories d'apprentissage que chacun favorise. Par conséquent, avant d'aborder le sujet du financement de l'éducation, il faut parler des objectifs que tout mode de financement devra vraisemblablement appuyer. Comme nous le verrons plus loin, ces objectifs sont loin d'être clairs et il est donc difficile de discerner le rapport entre les mécanismes de financement actuels et les résultats que l'on pourrait compter obtenir du système d'éducation. On peut même dire que les méthodes d'évaluation des résultats brillent par leur absence dans les systèmes d'éducation de l'Amérique du Nord.

Un système en évolution

Par le passé, la question de l'éducation était le plus souvent traitée au niveau local,

les parents et parfois les autorités religieuses se chargent de l'enseignement laïque et religieux donné aux enfants. Les écoles « publiques » avaient donc la tâche d'inculquer les connaissances élémentaires en lecture, en écriture et en civisme. Les sujets tels que la lecture, l'écriture, l'arithmétique et l'histoire étaient enseignés dans un milieu qui valorisait l'obéissance, la ponctualité et l'ordre. De leur côté, les écoles religieuses ont été établies non seulement dans le but d'enseigner les connaissances de base, mais aussi de poursuivre l'instruction et l'endoctrinement religieux des jeunes.

Au moment où la nouvelle nation a commencé à sentir le besoin d'avoir une main-d'oeuvre plus compétente, les écoles « publiques » ont dû élargir leur cadre pour inclure l'école « secondaire ». Mené par les grands noms de l'éducation canadienne, notamment par Egerton Ryerson, ce mouvement d'élargissement a suscité beaucoup d'opposition parce qu'il était coûteux et considéré comme un gaspillage, mais il a fini par réussir. À mesure que les écoles secondaires se sont développées, les ministères provinciaux de l'éducation ont été amenés à prendre de l'ampleur afin de veiller à ce que les programmes et les normes d'enseignement utilisés dans les écoles secondaires soient uniformes. Cette prise de conscience a donné naissance au système des « inspecteurs », des programmes provinciaux et des examens « d'immatriculation ». Le quotidien de l'éducation est néanmoins demeuré l'affaire des autorités locales, et ce longtemps après la Seconde Guerre mondiale. Les districts scolaires se trouvant à l'extérieur des villes comprenaient souvent une seule école avec une ou plusieurs classes.

Pendant ce temps, une grande partie de l'élite du pays a continué de confier l'éducation de ses enfants à des écoles privées. Par exemple, la plus ancienne école indépendante du Canada, Upper Canada College, a été fondée en 1829 dans le but de préparer les élèves aux études universitaires et elle continue encore aujourd'hui à dispenser son enseignement. Les provinces maritimes, Terre-Neuve et l'Ontario n'appuient aucunement les écoles indépendantes; dans les provinces de l'Ouest et au Québec, le niveau d'aide varie et va, dans le cas du Québec, jusqu'à 55 % du coût d'exploitation total des écoles privées. Le Manitoba a récemment annoncé son intention d'accorder aux écoles privées admissibles 80 % du financement moyen par élève consenti accordé aux écoles publiques, ce qui correspond au niveau d'aide offert maintenant par le Québec. Les inscriptions dans les écoles indépendantes représentent environ 5 % du total des inscriptions nationales, et elles continuent à augmenter lentement dans la plupart des provinces; au Québec, elles ont récemment atteint 10 % des inscriptions totales.

Des écoles confessionnelles, habituellement catholiques romaines, ont été établies dans toutes les provinces et financées de diverses façons. Le système scolaire confessionnel de Terre-Neuve comprend des commissions scolaires catholiques romaines, intégrées (Église anglicane, Église unie, Armée du salut) et pentecôtistes, ainsi qu'une commission Adventiste du septième jour. Au Québec, il y a deux systèmes confessionnels, l'un catholique et l'autre protestant; chacun est gou-

verné par des commissions dont les membres sont élus par ceux qui appuient le système concerné. Dans l'ensemble, les commissions catholiques représentent la majorité tandis que les commissions protestantes sont en minorité; la situation est à l'inverse en Ontario, en Alberta et en Saskatchewan. Le terme technique utilisé pour désigner les commissions minoritaires est « dissidente », c'est-à-dire « dont les opinions diffèrent de ceux de la majorité ». Dans les quatre provinces précitées, ces commissions jouissent d'une protection constitutionnelle. Le Québec fournit aussi une aide généreuse aux écoles indépendantes, dont nombre sont associées à des groupes religieux. L'Ontario possède un système scolaire catholique romain qui est séparé, pleinement financé et gouverné par des commissaires élus. Avant les années 60, le Manitoba ne finançait que le système public non confessionnel; par la suite, il a commencé à accorder des subventions aux écoles indépendantes. Quant à la Saskatchewan et à l'Alberta, elles ont des systèmes scolaires séparés catholiques romains et elles appuient aussi les écoles indépendantes remplissant les conditions requises. De son côté, la Colombie-Britannique n'a pas de système catholique romain, mais elle accorde des subventions aux écoles indépendantes admissibles, y compris aux écoles associées à des groupes religieux.

L'élaboration des systèmes provinciaux de financement de l'éducation

Après la Seconde Guerre mondiale et l'explosion démographique des années 50, l'assiette fiscale locale sur laquelle reposait la plus grande partie du financement des écoles a été sérieusement mise à l'épreuve par l'augmentation des ressources financières qu'il fallait pour répondre au nombre beaucoup plus grand des inscriptions. Par ailleurs, une grave pénurie d'enseignants a entraîné une montée rapide des salaires, ajoutant aux difficultés d'un système, déjà dépassé par les coûts. L'organisation des écoles publiques a donc été graduellement intégrée au champ de compétence provinciale. Entre 1960 et 1975, toutes les provinces se sont livrées à un exercice de regroupement des districts scolaires locaux pour former des conseils régionaux. Dans certains cas, seuls les systèmes primaires étaient concernés, mais par la suite les écoles secondaires ont été elles aussi intégrées. Par exemple, en 1971, le Québec a regroupé 1 100 municipalités et leurs commissions scolaires locales en 63 conseils scolaires régionaux. Le Manitoba a effectué un remaniement semblable entre 1965 et 1967.

Les provinces ont ensuite passé à l'élaboration de systèmes de financement de l'éducation en s'inspirant de l'expérience américaine. Dans le cadre de ces systèmes, l'État veille à ce qu'une aide minimale à l'éducation soit offerte sur tout son territoire. Diverses formules ayant chacune leurs qualités ont été conçues. Toutefois, au Canada, l'évolution de ces formules a fait que le niveau moyen d'aide offert par les provinces a dépassé nettement celui accordé aux États-Unis. En outre, les provinces ont joué un plus grand rôle dans l'élaboration des systèmes d'éducation publique au Canada que ne l'ont fait les États américains.

Les systèmes de financement de l'éducation se fondent souvent sur la poursuite

de trois formes connexes d'équité. D'abord, l'équité *horizontale* vise à ce que tous les étudiants de même catégorie soient traités de la même façon; ainsi un étudiant de London (Ontario) devrait avoir accès aux mêmes ressources éducationnelles qu'un étudiant de même niveau vivant à Moosonee. Selon le principe de l'équité *verticale*, les étudiants qui sont différents devraient être traités en fonction de leurs besoins particuliers. Par exemple, il serait *injuste* qu'un enfant handicapé ait accès aux mêmes ressources qu'un enfant non handicapé. Il pourrait aussi être injuste (et irrationnel du point de vue de l'éducation) d'affecter des ressources identiques à la scolarisation des enfants pauvres des milieux urbains et à celle des enfants vivant dans des banlieues riches.

Enfin, l'équité envers les *contribuables* a pour objet le partage aussi équitable que possible du fardeau des pourvoyeurs de ressources. La question devient plus épineuse lorsqu'une assiette fiscale inégalement distribuée, comme celle de l'impôt foncier, est utilisée comme source principale de financement. Il peut aussi en être de même lorsque les impôts en question sont considérés comme étant régressifs; c'est d'ailleurs ce que pensent de nombreux critiques à propos de l'impôt foncier.

Pendant la période de regroupement des écoles et d'augmentation rapide des inscriptions, les ministères provinciaux de l'éducation sont devenus plus actifs qu'il ne l'avaient été pendant de nombreuses années. Dans certains milieux, l'éducation était perçue comme la solution à tous les maux, qu'il s'agisse de pauvreté, d'isolement rural, de handicap ou de préjugés. On a demandé aux enseignants et aux écoles d'offrir une gamme de plus en plus vaste de services afin de pouvoir atteindre ces nouveaux objectifs. Les ministères de l'éducation ont créé de nouveaux cours, de nouvelles méthodes pédagogiques et de nouveaux programmes, surtout dans le domaine des services à l'intention des enfants ayant des besoins spéciaux. L'introduction de l'enseignement d'une langue seconde, y compris les programmes d'immersion en français et beaucoup d'autres, a changé la nature de l'éducation dans les écoles publiques de nombreuses régions du Canada. Il est maintenant possible de suivre des cours en informatique, d'apprendre une deuxième ou troisième langue et de choisir l'économie, la sociologie ou des cours de plein air dans la plupart des écoles secondaires urbaines et dans certaines écoles rurales.

À mesure que les pressions exercées sur les programmes scolaires se sont intensifiées, les écoles secondaires urbaines en sont venues à ressembler aux campus des universités où les étudiants choisissent parmi tout un éventail de cours. Toutefois, la longueur de la journée scolaire n'a pas changé et elle a même été raccourcie. Par conséquent, le temps consacré aux matières de base a diminué à mesure que de nouvelles matières ont été introduites.

Depuis peu, les parents et le public en général semblent pencher de nouveau en faveur d'une école plus traditionnelle dans ses attentes et dans son rôle. Les résultats d'une commission royale tenue en Colombie-Britannique et un certain

nombre de rapports venant d'autres provinces ont fait ressortir le besoin de revenir à l'enseignement de compétences définies formant un noyau de base, sans pour autant oublier les nouveaux sujets comme l'analyse critique et l'art de prendre des décisions. Des appels à la conception d'examens pour l'ensemble du niveau secondaire se font souvent entendre depuis que des études privées et universitaires ont révélé que jusqu'à 25 % des Canadiens demeurent des illettrés fonctionnels, selon certaines définitions.

Tout au long de cette évolution, le *financement* de l'éducation est demeuré largement indépendant des *objectifs* de l'éducation. Sauf en ce qui concerne quelques subventions spéciales, les niveaux de service ou le contenu des programmes n'étaient reliés que de loin au financement. Par exemple, on ne peut établir de lien direct entre le choix de plus en plus étendu des cours offerts à l'école secondaire et le système de financement.

Au moment où l'on remettait en question l'efficacité et la responsabilité du système traditionnel, les services d'éducation offerts aux autochtones du Canada faisaient de plus en plus l'objet d'examens minutieux. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord dépense plus de 735 millions de dollars pour l'éducation, à tous les niveaux, des autochtones visés par un traité. Depuis plus de 20 ans, les Indiens et les Inuits demandent que le contrôle de leurs systèmes d'éducation soit remis entre les mains des bandes, des communautés locales et des conseils tribaux. Ils voient dans l'éducation un outil essentiel pour leur survie culturelle et aussi pour leur développement économique. Dans les deux territoires et dans certaines provinces, surtout dans la région des Prairies, la composante de la main-d'oeuvre qui s'accroît le plus rapidement est constituée de jeunes autochtones, tandis que le taux général de chômage atteint fréquemment 80 %. La façon dont les systèmes d'éducation seront financés et remis aux mains des autorités locales constitue une question de politique vitale à laquelle sont confrontés les gouvernements fédéral et territoriaux.

Résumé

Dans cette section, nous avons exposé les questions les plus importantes en matière d'éducation et de financement de l'éducation au Canada. Dans le reste du rapport, nous examinerons certaines de ces questions plus à fond et considérerons la nature des dilemmes auxquels les Canadiens doivent faire face dans leurs discussions sur l'objet et le financement des systèmes d'éducation primaire et secondaire de l'avenir.

La section suivante portera sur l'analyse conceptuelle de diverses options de financement. Nous soulignerons leurs points forts et leurs points faibles et examinerons brièvement l'assiette fiscale qui sert habituellement à financer l'éducation. Dans la troisième section, nous passerons en revue les systèmes actuels des provinces et des territoires du Canada et étudierons quelque peu l'évolution des sys-

tèmes d'éducation des autochtones. Dans la quatrième, nous décrirons l'expérience unique de la Colombie-Britannique, où un système de financement ressources-coûts modifié est appliqué depuis un certain nombre d'années. En conclusion, nous analyserons comment les systèmes de financement de l'éducation pourraient servir d'incitation à l'excellence dans un contexte de restrictions budgétaires soutenues.

Modèles conceptuels et solutions de rechange

Bien que, de façon générale, les politiques et programmes de financement de l'éducation publique dans les 10 provinces et 50 États de l'Amérique du Nord semblent assez identiques, il y a des différences marquées entre les systèmes, surtout dans les provinces et territoires du Canada. Deux provinces, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, et quatre États américains assument la totalité des coûts de l'enseignement. Dans la plupart des autres provinces et États, les programmes de financement sont essentiellement des variations des plans dits « de base », qui ont été conçus au début du siècle par George Strayer, Robert Haig et d'autres. Le financement « de base » représente un système par lequel l'État ou la province s'engage à fournir une aide minimale pour les programmes d'éducation locaux. Diverses formules ayant chacune des qualités particulières ont été mises au point. On trouve un exemple d'un tel système à la figure 1. Les lecteurs qui désirent obtenir plus de détails techniques sur la nature des divers modèles de systèmes de financement de l'éducation sont priés de consulter la bibliographie citée à la fin du présent rapport.

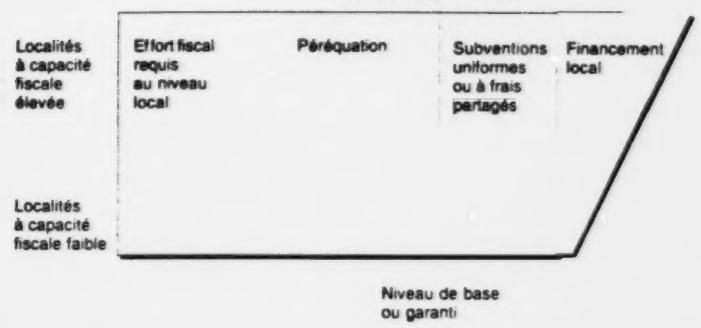
Depuis ses débuts, l'éducation publique a toujours dépendu dans une large mesure de sources de financement locales. Cette dépendance, qui s'établit à environ 50 %, est demeuré inchangé durant l'évolution des programmes de financement de base, et elle se manifeste le plus souvent par le recours à l'assiette de l'impôt foncier sur laquelle les commissions scolaires se fondent pour percevoir des taxes. Les fonds fournis par les provinces ou les États proviennent d'un ensemble de revenus généraux et de prélèvements fiscaux spéciaux, et ils comprennent aussi parfois des impôts prélevés sur les biens fonciers en plus de ceux qui sont perçus au niveau local. Ces fonds sont ensuite répartis entre les commissions scolaires au moyen de formules qui comprennent habituellement trois composantes.

- Le *financement de base*, appelé subvention « globale » ou « de base », consiste ordinairement en un montant forfaitaire par élève ou un montant lié à une subvention par enseignant pour tel ou tel nombre d'élèves. Dans certains cas, le montant peut varier légèrement à l'intérieur d'une échelle définie.

- Les *besoins particuliers* sont financés par des subventions « spéciales » versées au titre, par exemple, de services de transport, de situations spéciales et de programmes de langue.

Figure 1

Un système de financement des écoles publiques : un exemple courant



• *L'équité en matière de capacité contributive* est assurée au moyen d'une forme quelconque de subvention de « péréquation ». Ce genre de subvention ne doit pas être confondu avec les paiements de péréquation que le gouvernement fédéral verse aux provinces et qui sont prévus dans la constitution. En ce qui concerne les systèmes d'éducation publique, les subventions de péréquation sont versées par les provinces aux divisions scolaires locales afin d'augmenter leur source de revenus. Ces subventions sont parfois fondées sur une péréquation de l'évaluation pondérée par élève afin que tous les districts scolaires aient le même revenu par élève après avoir imposé le même niveau de taxes. Dans certains cas, seulement une fraction de l'imposition fiscale est rajustée, et dans d'autres, le rajustement est inférieur à 100 %. Certains plans exigent une imposition fiscale minimale au niveau local avant que les provinces ou États n'accordent leur appui.

Calcul des subventions

Les subventions sont généralement calculées d'après le niveau des inscriptions. Comme la plupart des provinces reconnaissent que dans certaines régions, la densité de la population et d'autres facteurs influent sur le coût de l'éducation, le nombre d'élèves est souvent « pondéré ». Dans d'autres régions, la pondération diffère selon le niveau d'éducation. Par exemple, pendant les années 1970, le Manitoba a autorisé un rapport étudiants-enseignant plus faible au niveau secondaire qu'au niveau primaire. Les inscriptions peuvent être aussi pondérées en fonction des compétences et de l'expérience du corps enseignant. Des facteurs liés à d'autres critères, tels que la densité de la population ou la présence d'étudiants handicapés, peuvent être établis et utilisés comme multiplicateurs pour obtenir des

inscriptions pondérées aux fins du calcul des subventions. En fait, la pondération crée des « élèves » fantômes au lieu d'accroître le financement par élève.

Frais d'immobilisations

Il arrive souvent que les dépenses en immobilisations soient partagées entre l'autorité locale et la province ou l'État. À quelques rares endroits, par exemple, dans les Territoires et au Manitoba, on assume tous les coûts des projets approuvés de construction ou de rénovation des écoles. Dans certains cas, la contribution exigée au niveau local peut être importante, et dans la plupart des États américains, il faut tenir un référendum pour obtenir l'autorisation d'engager des dépenses en capital.

Modèles du coût des ressources

Mis à part le financement total par la province ou l'État, il y a une exception importante aux plans de subventions de base : le *modèle du coût des ressources*, qui a été mis au point en Illinois pendant les années 70. Ce modèle se fonde sur le principe selon que l'État devrait établir et ensuite financer un *niveau donné d'éducation* et que tout « service additionnel » devrait reposer entièrement sur l'assiette fiscale locale. Il n'est plus orienté vers le calcul de formules de financement, mais plutôt vers les programmes et les niveaux de service qui devraient être offerts à tous les élèves. L'utilisation du modèle exige que l'on définisse les niveaux de service et que l'on évalue ensuite avec exactitude les coûts des services dans chaque district scolaire de l'État ou de la province. Le financement est ensuite accordé en fonction de ces niveaux de service. Ce modèle ne prévoit pas de financement de base préétabli; chaque division ou district reçoit une part fondée sur les coûts réels de la prestation du niveau de service sur lequel on s'est entendu. Un tel plan pourrait aussi être appelé *programme de subvention globale variable*. Le modèle du coût des ressources se distingue nettement des plans de subventions de base dans lesquels les limites fiscales ou les plafonds qui existent ne sont pas précisés dans le cadre de programmes. Le modèle du coût des ressources est utilisé dans certaines parties de la Colombie-Britannique. Nous examinerons de plus près dans la quatrième section.

Difficultés relatives au financement de l'éducation

Le financement de tout service public comporte deux aspects principaux : la *source* du financement et l'*affectation* des fonds à la prestation des services. Les programmes actuels de financement de l'éducation en Amérique du Nord se trouvent présentement en état de crise pour ce qui est de ces deux aspects. En outre, dans certaines régions, le public perçoit le système d'éducation publique comme étant rigide et médiocre et ne ménage pas ses critiques. Cette situation a provoqué des appels à un sérieux examen des moyens d'accroître les choix offerts aux parents et aux étudiants, y compris des systèmes de bons d'études. Examinons maintenant la nature

du débat entourant chacune de ces questions.

Problèmes relatifs à la source de financement

Autrefois, les sommes consacrées à l'éducation provenaient surtout d'une combinaison de droits, d'impôts de capitation et d'impôts fonciers. La perception de droits se pratique encore dans certaines régions, mais il s'agit alors de montants peu importants, ordinairement prélevés au titre de programmes spéciaux. De nos jours, au Canada, l'impôt de capitation ne subsiste qu'à Terre-Neuve. Partout ailleurs, exception faite des endroits où les autorités gouvernementales en assument les coûts en totalité, l'éducation publique est financée, à divers degrés, par l'impôt foncier. Au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, un prélèvement foncier provincial est effectué de façon à créer une source de revenus généraux pour la province. D'autres provinces comme le Manitoba perçoivent directement un impôt foncier ou le font par l'entremise d'une exigence d'imposition minimale locale comme c'est le cas en Ontario. La dépendance directe à l'égard de l'assiette fiscale comme source de financement de l'éducation, les crédits d'impôt foncier étant exclus, est moins importante au Canada qu'elle ne l'est aux États-Unis et elle varie de 0 % au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard à 45 % en Ontario. La moyenne interprovinciale est inférieure à 20 %.

L'assiette de l'impôt foncier utilisée pour les prélèvements relatifs à l'éducation est définie différemment dans chaque province. Par exemple, certaines régions, notamment la Colombie-Britannique, ne perçoivent de taxes scolaires que sur l'assiette de l'impôt foncier résidentiel, tandis que d'autres, comme l'Ontario et le Manitoba, permettent l'imposition sur les propriétés commerciales. D'autres provinces ou États prélèvent aussi un impôt foncier uniforme, soit pour l'éducation (Manitoba et Québec) soit pour la collecte de recettes générales (Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard), sur la totalité ou une partie de cette assiette fiscale.

Les experts en fiscalité estiment depuis longtemps que l'impôt foncier est régressif, et qu'il est proportionnellement plus lourd à porter pour le pauvre que pour le riche. Les mesures prises par les provinces pour atténuer les effets de l'imposition foncière varient beaucoup. La Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario prévoient divers crédits d'impôts sélectifs et non sélectifs, tandis que le Québec applique un programme relativement restreint pour alléger le fardeau de l'impôt foncier des familles à faible revenu et des agriculteurs. La Colombie-Britannique perçoit une taxe foncière minimale de 200 $, réduite à 100 $ pour les personnes âgées. Les provinces des Prairies appliquent un dégrèvement à l'égard des taxes scolaires sur les propriétés agricoles, soit au moyen d'une exemption (Manitoba et Saskatchewan) ou d'un ajustement à la baisse de l'évaluation (Alberta). Le Nouveau-Brunswick prévoit une exemption d'au plus 8 000 $, applicable à l'évaluation foncière des célibataires à faible revenu, tandis que Terre-Neuve accorde des exemptions aux personnes âgées, aux personnes dont le revenu est peu élevé

et à celles qui reçoivent des prestations d'aide sociale. La Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard n'accordent aucun crédit d'impôt foncier.

L'utilisation de l'assiette de l'impôt foncier pour financer l'éducation pose deux problèmes d'envergure. En premier lieu, pour que l'imposition foncière soit équitable à l'échelle d'une province ou d'un État, il faut que l'évaluation foncière soit comparable sur l'ensemble du territoire concerné et se fasse selon une méthode uniforme. Dans beaucoup de provinces ou d'États, cette uniformité fait défaut ou ne fait que commencer.

En second lieu, la répartition, et donc la capacité de financement de l'assiette foncière, varie à l'extrême. Par exemple, la base foncière très riche à laquelle a accès le conseil scolaire de l'agglomération urbaine de Toronto fait que cette région n'obtient pratiquement aucun financement de la province, tandis que certaines régions du Nord de l'Ontario doivent compter sur elle pour la presque totalité de l'aide dont elles ont besoin. C'est dans les segments « agricole » et « autres » (surtout commercial) de l'assiette fiscale que cette variation est la plus marquée. Les deux secteurs sont répartis de façon inégale dans la plupart des provinces. Au Manitoba, par exemple, plus de 70 % de la base commerciale est située dans la capitale (Winnipeg), tandis que la base agricole se trouve dans les régions du sud et de l'ouest de la province. Étant donné qu'en règle générale les secteurs agricole et industriel-commercial sont tous deux liés à l'économie provinciale dans son ensemble et en tirent les mêmes avantages, il est difficile de justifier le fait que les systèmes d'éducation se trouvant dans des régions industrielles ou agricoles riches bénéficient en plus de la richesse de leur assiette fiscale locale.

Par conséquent, certaines provinces ont soustrait ou envisagent de soustraire le secteur commercial à l'imposition locale aux fins de l'éducation, pour ne l'inclure qu'au palier provincial. L'Alberta songe présentement à ne plus permettre aux conseils scolaires locaux d'avoir accès à l'assiette de l'impôt foncier commercial, ce que la Colombie-Britannique et le Québec ont déjà fait. Dans le rapport qu'elle a publié en 1988, la Commission royale sur l'éducation en Colombie-Britannique conclut que l'exclusion de l'assiette de l'impôt foncier commercial du système de taxes scolaires local constitue une étape positive et recommande que cette pratique se poursuive.

En dernier lieu, l'assiette foncière n'est qu'un indicateur grossier de la capacité contributive des résidents ou des entreprises. Bien que les partisans de cette formule fassent valoir la richesse considérable que représente la propriété foncière, cette richesse ne saurait être confondue avec la capacité contributive. Les terres agricoles utilisées pour la production céréalière ont une grande valeur foncière, mais lorsque le prix des céréales est bas, comme c'est le cas depuis plusieurs années au Canada, l'agriculteur ne dispose pas nécessairement des fonds nécessaires pour payer des impôts.

Ainsi, un des problèmes persistants que pose le financement de l'éducation est celui de l'*équilibre* à établir entre financement local et financement provincial, et de la part du financement qui devrait provenir de l'assiette foncière locale. Du point de vue de l'élève, on pourrait faire valoir que les avantages sociaux à tirer de l'éducation ne devraient pas être compromis par la pauvreté de la région dans laquelle il habite. C'est d'ailleurs la principale raison qui justifie l'aide provinciale à l'éducation ou même son financement intégral par la province. Certains spécialistes du financement de l'éducation estiment que l'éducation devrait être financée en majeure partie à même les recettes générales de l'État ou de la province. Au nom du principe selon lequel un système d'éducation bien pensé bénéficie à la société toute entière, ces spécialistes mettraient fin à l'emploi de l'impôt foncier comme source de revenus pour l'éducation ou du moins le restreindraient considérablement.

D'autres sont d'avis que, dans l'intérêt de l'autonomie des divisions scolaires, les contribuables locaux devraient verser un montant minimal pour financer leur système d'éducation, vraisemblablement sous la forme d'un impôt foncier minimal, de façon à ce que les résidents locaux se sentent concernés par l'efficacité et l'efficience de leur système. Bien qu'en principe, ils soient en faveur des dégrèvements fonciers, ces personnes croient que les crédits d'impôt ne devraient pas annuler entièrement les taxes scolaires et municipales. Cette question préoccupe les provinces qui offrent des dégrèvements fonciers importants, notamment le Manitoba, où en vertu de ces dégrèvements, certains propriétaires d'habitations rurales ne paient aucun impôt foncier net.

Problèmes liés à l'octroi de subventions

En ce qui a trait à l'« application » ou à l'octroi de subventions, les formules de financement qui ont actuellement cours posent trois grands problèmes. Le premier, et le plus persistant, découle de la discordance entre les sources de financement et la demande de programmes à laquelle doit faire face le système scolaire.

La demande de nouveaux services d'éducation surgit le plus souvent au niveau local, qui n'est ordinairement pas la principale source de financement. Cela est vrai même lorsque le palier supérieur de gouvernement met en place une politique qui nécessite l'affectation de fonds supplémentaires à l'éducation. Par exemple, la politique canadienne sur les langues officielles a favorisé l'expansion des programmes d'immersion en français, mais, sur le plan local, ce sont les parents qui ont demandé que de tels programmes soient mis en oeuvre.

Le palier supérieur de gouvernement, qui est moins assujetti aux demandes de financement locales, accorde fréquemment un taux d'augmentation plus faible que ne l'exigent les nouvelles demandes. Toutefois, comme la contribution locale (prélèvement) correspond généralement au montant résiduel à financer une fois que toutes les sources de revenu ont été prises en considération, elle est extrêmement

sensible à la moindre hausse des niveaux ou des coûts des programmes. Il en résulte ce que l'on pourrait appeler *l'effet d'augmentation marginale*. Autrement dit, lorsqu'un prélèvement local ne constitue qu'une faible portion du financement total, il est extrêmement sensible aux écarts entre les besoins locaux et l'aide offerte par les provinces.

L'encadré suivant illustre le cas d'une région où l'aide financière provinciale s'établit en moyenne à 800 $ pour des coûts de fonctionnement de 1 000 $. Si les dépenses globales augmentent de 5 % pendant que les subventions provinciales représentant 80 % du budget montent de 4 %, le prélèvement local devra couvrir une augmentation de 5 % de sa part de 20 %, plus une de 1 % pour les 80 % qui restent. *Le tout se traduira par une augmentation de 9 % du prélèvement local.* Par conséquent, un léger manque à gagner provenant d'une baisse de l'aide provinciale peut entraîner des hausses très importantes du prélèvement spécial.

Exemple de l'effet d'augmentation marginale

	Dépenses	Province	Prélèvement local
		(en dollars)	
Année 1	1 000	800	200
Année 2	1 050	832	218
Hausse de	(5 %) 50	de (4 %) 32	de (9 %) 18

Subventions spéciales

Le deuxième problème que présentent les plans de subventions tient au rôle des subventions spéciales. Ces dernières visent habituellement à couvrir en totalité ou en grande partie les frais supplémentaires qu'entraînent les services spéciaux fournis à des groupes particuliers. De telles subventions peuvent être consenties pour des programmes d'éducation spéciale, de transport et d'enseignement de langues ancestrales ou de langues secondes.

Or, la demande de services spéciaux augmente souvent plus rapidement que le financement global de la province ou de l'État. À moins que les subventions spéciales ne soient rajustées en conséquence, et à des niveaux généralement plus élevés que le financement de base, elles couvriront d'une année à l'autre une fraction plus faible du coût des programmes. Ce manque à gagner vient s'ajouter aux pressions haussières susmentionnées qui s'exercent sur la source de financement local.

L'autre problème relié aux subventions spéciales est qu'elles sont souvent accordées pour des programmes dont les coûts varient énormément d'une division à l'autre. Par exemple, les subventions au transport, qui se calculent d'après une contribution fixe par élève, peuvent représenter des fractions très différentes du coût réel du transport dans diverses régions. À moins que la subvention spéciale ne couvre la presque totalité des coûts réels du service, les divisions sont forcées d'allouer des fonds pour combler le manque à gagner. Elles le font à même les revenus qu'il leur reste et doivent parfois réduire les dépenses consacrées à l'éducation pour y arriver.

Subventions de péréquation

Les subventions de péréquation créent des difficultés dans les régions qui n'imposent pas un plafond général des dépenses. En l'absence de plafonnement, les niveaux de dépense en fonction desquels est fixée la péréquation échappent au contrôle de la province ou de l'État. Le seul contrôle qui s'exerce alors est la résistance du contribuable local à une augmentation de l'impôt foncier. Dans de tels cas, les subventions de péréquation revêtent certaines des caractéristiques des subventions de contrepartie, sauf que le niveau de la contribution de contrepartie n'est pas nécessairement 50 %, mais plutôt le pourcentage prévu par la formule de péréquation.

On pourrait donc dire que, dans ces cas, le système de financement est à la merci des dépenses. Les régions qui sont prêtes à dépenser davantage pour leurs programmes peuvent obtenir une aide plus substantielle. Si elles n'ont pas la capacité fiscale de le faire, elles ne peuvent obtenir l'aide en question. Il peut en résulter des effets contraires à ceux que l'on comptait obtenir des programmes de péréquation. Il est possible que les régions plus riches soient capables et acceptent de payer des impôts plus élevés, se méritant ainsi des subventions de péréquation plus élevées. Par contre, les régions plus pauvres, ou celles dont les économies traversent une période de dépression cyclique, ne pourront se permettre de dépenser assez d'argent au niveau local pour obtenir des subventions plus élevées.

Contrôle des coûts du financement de l'éducation

Problèmes relatifs aux formules de financement

De par leur nature, tous les systèmes de financement basés sur une formule présentent le même problème. En effet, ces formules représentent habituellement un pourcentage d'un coût de base ou d'un niveau de service déterminé. Aucune formule ne peut contrôler le *coût* d'un niveau donné de service. Lorsque le coût de la prestation des services dépasse le montant que la province estime pouvoir verser, on modifie habituellement la formule pour tenir compte de la capacité

de financement de la province. Avec le temps, le recours à la formule ne permet plus de répondre aux besoins de services établis, et la formule elle-même ne correspond plus à la proportion des niveaux de service qu'elle représentait au départ.

Comme nous l'avons vu plus haut, la demande de services se situe surtout au niveau local, tandis que le gros du financement vient du niveau provincial. En règle générale, l'aide financière provinciale n'augmente pas au même rythme que les dépenses locales. En conséquence, l'équilibre n'est atteint que lorsque la demande locale est freinée par des niveaux élevés d'imposition locale. En effet, la résistance des contribuables aux augmentations d'impôts finit par contrebalancer les demandes de services additionnels. L'accroissement des dépenses locales s'ajuste ensuite proportionnellement à la hausse des subventions provinciales. Par conséquent, il est très difficile d'exercer un contrôle des dépenses lorsque les programmes de financement de l'éducation reposent sur des sources combinées d'aide locale et provinciale.

Si la province intervient pour alléger la pression de l'impôt local, soit au moyen de réductions directes du taux du millième, soit indirectement au moyen de crédits d'impôt foncier, l'espace fiscal ainsi libéré en viendra vraisemblablement à être occupé, au bout d'un certain nombre d'années, par les autorités scolaires locales. Lorsque ce sera fait, on fera à nouveau pression sur la province pour que celle-ci allège le fardeau trop lourd de l'impôt foncier, et le cycle recommencera.

Aussi longtemps qu'il y aura deux niveaux d'imposition et que la majeure partie de la demande proviendra du niveau ayant le plus faible pouvoir de financement, le problème du contrôle des coûts persistera. Or, il semble y avoir que deux solutions à ce problème.

La première et la plus simple serait d'instaurer un système de financement intégral de l'éducation publique par les autorités gouvernementales, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et dans quatre États américains. À toutes fins utiles, le Québec, la Nouvelle-Écosse et, depuis peu, la Colombie-Britannique appartiennent aussi à cette catégorie bien que techniquement, leurs conseils locaux peuvent lever des impôts fonciers pour obtenir des fonds additionnels. Dans ces cas, les niveaux de financement et de service sont entièrement déterminés par la province. Toutefois, cette solution pose la question de la perte d'autonomie des conseils locaux.

La seconde solution, qui n'est que partielle, consisterait à augmenter le financement par le gouvernement à un niveau tel que l'impôt foncier local ne jouerait plus qu'un rôle minime. Dans ce cas, les hausses d'imposition foncière atteindraient rapidement les limites locales et la demande serait freinée en conséquence. Au Canada, la Nouvelle-Écosse, le Québec et Terre-Neuve ont adopté cette approche.

Problèmes relatifs aux coûts

Les coûts variables de l'éducation sont, dans une large mesure, liés au niveau des salaires ainsi qu'aux coûts des biens en capital et d'autres fournitures. Les coûts en immobilisations sont à peu près les mêmes que dans le secteur public. Le prix de l'énergie représente une petite fraction du budget de la plupart des écoles, soit moins de 3 % des dépenses en règle générale.

Les pressions que les salaires exercent sur les coûts sont le résultat d'une d'une combinaison de quatre facteurs :

- le nombre d'élèves;
- le ratio élèves-enseignant (REE);
- le niveau salarial des enseignants;
- la nature de l'échelle salariale et l'échelon où se trouvent les enseignants (expérience du personnel et nombre d'échelons).

D'après des projections faites au niveau national, la population d'âge scolaire au Canada demeurera très stable durant la prochaine décennie, et l'on assistera à des variations régionales marquées qui pourront se traduire dans certains cas par des baisses considérables de la population locale. Par exemple, certaines divisions scolaires urbaines ont vu leurs inscriptions diminuer de cinquante pour cent au cours des quinze dernières années. L'influence de la génération issue de la poussée démographique est tellement faible dans la plupart des régions du pays qu'elle est à peine discernable. Elle n'est certes pas suffisante pour causer des problèmes de surpeuplement ou une hausse de la demande. La croissance que connaissent l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta provient surtout de l'immigration; par ailleurs, les Territoires du Nord-Ouest continuent à d'afficher un taux élevé de croissance naturelle et subiront des pressions additionnelles étant donné que plus de jeunes en âge d'aller à l'école secondaire y demeureront ou y retourneront. Du point de vue du contrôle des coûts, la difficulté que pose la situation actuelle provient du fait qu'il faut une gestion ferme pour réduire les coûts en personnel dans les régions où les inscriptions diminuent. Si on ne pratique pas une telle gestion, les coûts par élèves pourraient ne pas demeurer proportionnels à la population étudiante.

Le ratio élèves-enseignant (REE) sert à mesurer le nombre total d'élèves à temps plein par rapport au nombre total d'enseignants, y compris les directeurs et superviseurs, et non pas le nombre d'élèves par classe. L'expression est maintenant utilisée par Statistique Canada au lieu de l'ancien « rapport élèves-maître » (REM). Ce dernier portait parfois à confusion, car on ne savait pas s'il servait à mesurer la taille réelle des classes ou autre chose. Le REE *n'est pas* une mesure de la taille des classes, mais plutôt le rapport entre les élèves à temps plein et *tous* les

enseignants certifiés d'un champ particulier de compétence.

Pendant la période de 1978 à 1987, le REE a continué à diminuer de façon soutenue dans toutes les provinces, sauf au Québec où il a augmenté de 1,06 %. Toutefois, malgré cette hausse, le Québec a conservé le ratio le moins élevé. Dans la plupart des provinces, le déclin a été soutenu, mais en Colombie-Britannique et en Alberta, il semble que la tendance s'est inversée depuis 1985. La récession ayant des effets très néfastes dans de nombreuses régions du pays, il se peut que le mouvement qui vient de s'amorcer en Alberta et en Colombie-Britannique se manifeste dans d'autres régions.

La plupart des provinces contrôlent, directement ou indirectement, le ratio élèves-enseignant au moyen de leurs systèmes de financement. Par conséquent, le déclin semblerait procéder des politiques plutôt que d'augmentations non contrôlées. Les politiques qui influent sur le REE comprennent l'introduction de programmes d'enseignement des langues, l'inclusion d'élèves ayant des besoins spéciaux, la prestation de services de bibliothèques et d'orientation ainsi que la hausse du nombre de cours offerts au niveau secondaire. La baisse du REE est en partie attribuable à une réduction des inscriptions plutôt qu'à l'ajout de nouveaux employés.

Entre 1960 et 1982, les salaires des enseignants ont augmenté de 4,3 % par année en valeur réelle. Récemment, la croissance des salaires a ralenti considérablement. Les coûts reliés à l'échelle salariale demeureront une composante importante des augmentations durant la présente décennie. Stephen Easton [1988] fait remarquer qu'avec la structure salariale actuelle et les dispositions des contrats, les coûts relatifs aux changements d'échelon continueront d'augmenter au cours des vingt prochaines années.

En dépit de la stabilité des inscriptions, la tâche de contrôler les coûts de l'éducation sera difficile, et elle le sera encore davantage dans certaines provinces en raison de la nature de leurs systèmes de financement. Des habitudes bien établies en ce qui concerne l'embauche et la taille des classes, conjuguées à une demande soutenue de nouveaux services, constitueront des défis de taille pour ceux qui voudront restreindre les dépenses globales de ce vaste système.

Résumé

Dans cette section, nous avons brièvement passé en revue les modes de financement de l'éducation en Amérique du Nord et souligné les principaux problèmes associés à la plupart des programmes de financement de base. Nous examinerons maintenant les programmes de financement de l'éducation présentement en vigueur au Canada.

Le financement de l'éducation : les pratiques actuelles au Canada

Le présent chapitre porte sur l'examen du coût global de l'éducation publique au Canada et fait ressortir quelques uns des points saillants de chaque système provincial de financement de l'éducation; les ressemblances et les différences entre les provinces y sont relevées. À moins d'indications contraires, les données utilisées sont celles de l'année scolaire 1989-1990.

Même si les activités qui se déroulent dans les salles de classe peuvent être assez semblable d'un coin à l'autre du pays, les divers systèmes de financement et d'administration de l'éducation dans les provinces et les territoires présentent des différences structurelles importantes. Dans les deux territoires, tous les enseignants sont des fonctionnaires, tandis que dans les autres provinces, ils sont employés par les commissions scolaires locales. Au Manitoba, en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta, les négociations salariales se font au niveau local, tandis qu'en Nouvelle-Écosse, en Saskatchewan, à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec, elles ont lieu à l'échelle provinciale. Dans certaines provinces comme la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse, il y a des points non liés au salaire qui sont négociés localement. Les sources de financement varient énormément; par exemple, l'Ontario et le Manitoba comptent beaucoup sur l'imposition foncière tandis que le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard n'y ont pas recours. La Nouvelle-Écosse permet aux commissions scolaires de demander aux municipalités de lever des taxes additionnelles au niveau local. Il ne faut pas s'étonner que peu de revenus proviennent de cette source. Depuis 1990, en Colombie-Britannique, toute division scolaire désireuse de dépenser plus que le montant déterminé par la province doit en demander la permission à ses contribuables dans le cadre d'un référendum; cette pratique est établie au Québec, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard depuis bon nombre d'années.

Les divers systèmes présentent aussi de nombreuses ressemblances. Ils prévoient tous des subventions spéciales pour certains services concernant notamment le transport, les besoins spéciaux et les régions éloignées. Dans les cas où le financement local provient de l'impôt foncier ou d'autres taxes, toutes les juridictions tentent d'aplanir les inégalités sur le plan des revenus locaux en offrant une forme quelconque de subvention de péréquation. Partout, sauf au Yukon, des commissions scolaires dont les membres sont élus sont chargées de la prestation des services d'éducation. En bref, toutes les provinces se sont penchées sur les questions structurelles globales du financement de l'éducation, mais elles ont choisi d'y répondre de diverses façons, souvent en tenant compte de l'historique de leurs services d'éducation.

Élèves, enseignants et coûts

Les inscriptions dans les écoles publiques, exprimées en proportion de la population d'âge scolaire, sont assez stables depuis nombre d'années, sauf chez les 16 à 20 ans inscrits au primaire-secondaire où il y a eu une faible augmentation. Cette stabilité se voit aussi à la croissance lente du nombre de diplômés par rapport à la population des 17 et 18 ans jusqu'à 1986, année où cette proportion a commencé à fléchir pour des raisons encore obscures. Dans l'ensemble, environ 75 % des étudiants canadiens finissent leur école secondaire à 18 ans (17 au Québec). Toutefois, ce pourcentage varie sensiblement d'une province ou d'un territoire à l'autre (graphique 1). Il est évident que dans certaines provinces, une proportion beaucoup plus grande d'étudiants se rend à la fin du cours secondaire. Or, étant donné qu'il n'existe aucune norme interprovinciale, on ne peut juger de la qualité de l'éducation reçue lorsque l'étudiant termine son cours. Le très faible taux de persévérance scolaire constaté dans les Territoires du Nord-Ouest, et à un moindre degré au Yukon, donne lieu à de profondes inquiétudes.

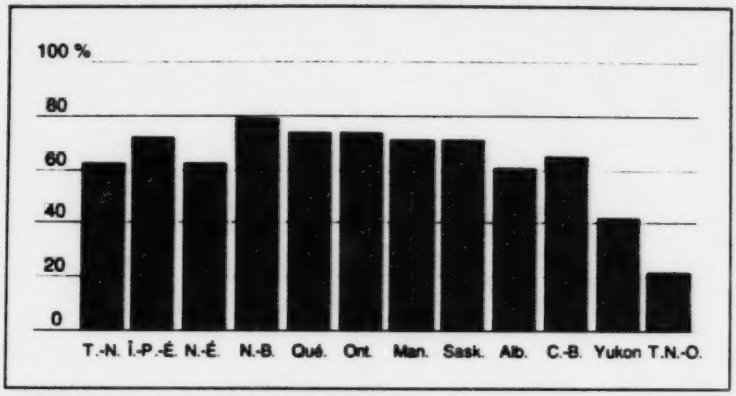
Les dépenses des systèmes canadiens d'éducation publique ont commencé à grimper rapidement à partir des années 50, au moment où la première vague de la génération issue de la poussée démographique est arrivée à la maternelle et en première année. Stephen Easton [1988] présente des données intéressantes qui font ressortir les augmentations considérables des coûts réels de l'éducation au cours des dernières décennies. En dollars réels, les niveaux de dépense par élève sont passés de 900 $ en 1950 à plus de 3 200 $ en 1989 (en dollars constants de 1981). Les principaux facteurs déterminants des coûts par élève sont le niveau salarial et le ratio élèves-enseignant (REE). Pendant la période de 1960-1961 à 1982-1983, les salaires réels ont augmenté en moyenne de 4,3 % par année, tandis que le REE est passé de 26,1:1 à 18,4:1. Ce dernier a depuis continué à décliner lentement, atteignant 16:1 en 1989-1990 (graphique 2).

Les conséquences de cette baisse, aussi minime soit-elle, sont gigantesques. Si l'on considère que le coût moyen des salaires et avantages sociaux d'un enseignant à temps plein est de 47 900 $, la diminution de 1,3 élève du REE représente des dépenses salariales de 1 001 706 000 $. Comme nous le verrons plus loin, il n'existe pratiquement aucune donnée montrant qu'une telle diminution du ratio élèves-enseignant présente des avantages.

D'autres coûts de fonctionnement ont aussi connu une hausse appréciable, s'accroissant par une marge moyenne annuelle de 6,6 %. Les hausses des salaires des enseignants sont particulièrement frappantes lorsqu'on les compare à celles enregistrées aux États-Unis. En 1950, les enseignants canadiens ne recevaient que 59 % du salaire moyen de leurs homologues américains; en 1983, la proportion est passée à 131 %. Il est évident qu'au cours des 40 dernières années, les Canadiens ont pris la décision collective d'investir une plus grande part des ressources du secteur public dans l'éducation. Compte tenu des graves difficultés qu'ont les

Graphique 1

Proportion de diplômés d'écoles secondaires par rapport à la population[1] des 17 et 18 ans, par province ou territoire, 198



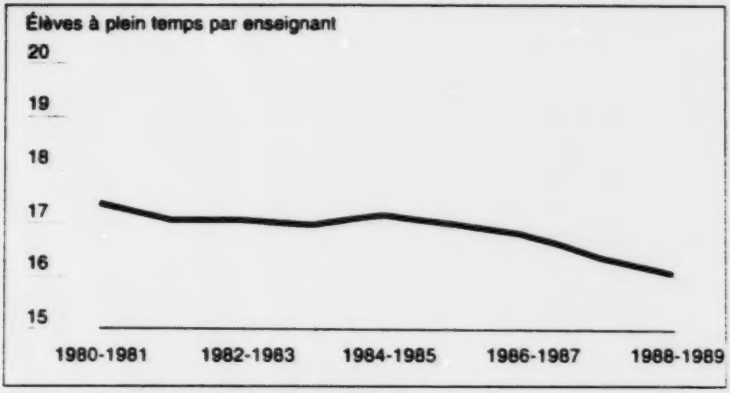
1 Diplômés à 17 ans au Québec et à 18 ans ailleurs.
Source D'après des données de Statistique Canada.

Américains à garder leurs enseignants, du nombre de décrocheurs et des résultats scolaires révélés par de nombreuses études, il s'agissait probablement d'une sage décision. Dans les écoles canadiennes, le climat social semble meilleur que celui qui règne dans certaines écoles américaines, et le nombre d'enseignants qui quittent la profession est certainement moindre. D'après les résultats des examens internationaux, les élèves canadiens se situent au milieu du classement des nations tandis que les élèves américains se trouvent plus près du bas de l'échelle. Toutefois, il ne faut pas accorder trop d'importance à de telles comparaisons internationales. Depuis quelques temps, les ouvrages sur le financement de l'éducation et les résultats scolaires montrent que le rapport entre les niveaux d'éducation des enseignants et les résultats obtenus par les élèves est très faible. En outre, pour les étudiants à temps plein, une fois que le ratio élèves-enseignant se situe entre 20 et 25, on gagne bien à le réduire davantage à moins que les réductions ne s'accompagnent de changements importants dans les méthodes d'enseignement.

De façon générale, la courbe des dépenses par élève a différé quelque peu d'une province à l'autre durant la période de 1984-1985 à 1988-1989. Dans toutes les provinces, sauf en Colombie-Britannique, elles ont dépassé l'indice des prix de l'éducation (IPE). L'augmentation moyenne au Canada a été de 24 %, tandis que celle de l'IPE a été de 16 %. Des hausses supérieures à la moyenne ont été enregistrées à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et en Ontario. Dans le cas de l'Ontario, l'augmentation a amené les dépenses par élève au même niveau que celles du Québec, soit le plus élevé de toutes les provinces. L'Alberta, la Saskatchewan et le Québec ont connu des augmentations beaucoup moins importantes par rapport

Graphique 2

Rapport entre les inscriptions à temps plein et les enseignants, 1980-1981 à 1988-1989



SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

à l'IPE (graphique 3). En Colombie-Britannique, par contre, les dépenses ont augmenté un peu moins que l'IPE. Toutefois, en 1989-1990, cette province a relevé considérablement le niveau de l'aide financière à l'éducation, de sorte que le taux de croissance des dépenses a de nouveau dépassé celui de l'IPE.

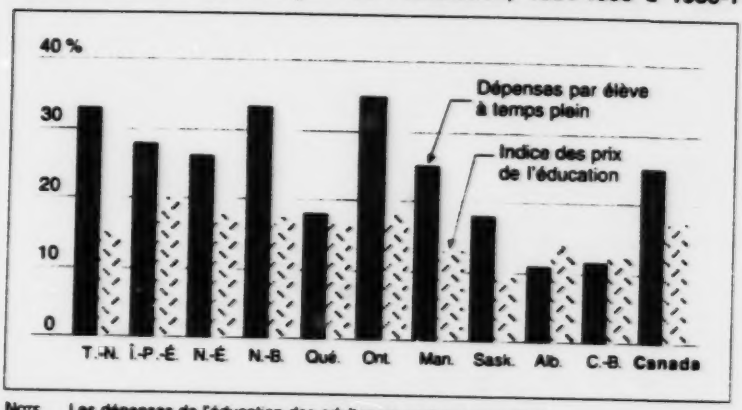
Les dépenses par élève fluctuent sensiblement d'une province à l'autre, les écarts tenant principalement aux différences entre les niveaux de salaire des enseignants et les ratios élèves-enseignant. Dans les territoires, les dépenses par élève sont beaucoup plus élevées que la moyenne canadienne, et ce en raison de deux facteurs : les dépenses en capital sont quatre fois plus importantes et les salaires et avantages sociaux des enseignants, beaucoup plus élevés. Il est un peu étonnant de constater que dans les territoires, malgré la faible densité et l'éloignement des communautés, le ratio élèves-enseignant n'est que légèrement inférieur à la moyenne canadienne.

La dépendance à l'égard des recettes de l'imposition foncière varie énormément d'une région à l'autre du pays; en effet, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ne comptent pas du tout sur cette forme d'imposition tandis que l'Ontario en tire environ 53 % de ses revenus. Dans certaines provinces, les crédits d'impôt foncier sont déterminants pour l'incidence fiscale, selon les raisons pour lesquelles ils sont accordés. Le graphique 4 ne tient pas compte de ces crédits.

Dans toutes les provinces, sauf en Saskatchewan, la construction d'écoles est financée par les autorités provinciales ou territoriales, jusqu'à concurrence des pla-

Graphique 3

Augmentation des dépenses des écoles publiques par élève à te plein et de l'indice des prix de l'éducation, 1984-1985 à 1988-1



NOTE Les dépenses de l'éducation des adultes ne sont pas comprises.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

fonds autorisés. Toutefois, dans de nombreuses régions, le plafond autorisé est considéré comme un niveau minimal et les autorités locales injectent souvent des fonds locaux dans les projets d'immobilisation. La Saskatchewan exige qu'environ 10 % du coût approuvé d'un projet soit financé à même les impôts fonciers locaux.

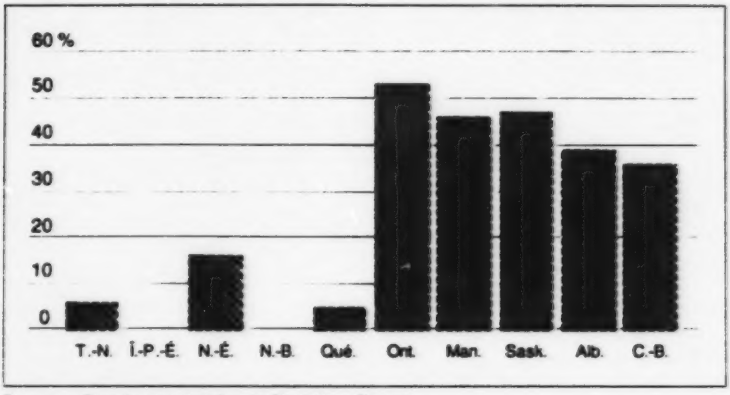
Examinons maintenant certaines des caractéristiques particulières aux systèmes d'éducation provinciaux, en soulignant les divergences de ces systèmes par rapport à la norme nationale. Aux fins de la présente section, nous nous sommes inspirés de diverses sources, notamment des réponses que les ministères de l'Éducation provinciaux ont données dans le cadre d'enquêtes menées en 1990, des données du Conseil des ministres de l'Éducation et de Statistique Canada, et du document *Public School Finance Programs of the United States*, [1986-1987].

Terre-Neuve

En ce qui concerne les systèmes d'éducation provinciaux, on peut observer deux cas extrêmes au Canada : la Colombie-Britannique et Terre-neuve. Le système unique de Terre-Neuve se caractérise par une association entre les conseils confessionnels et la province. Les *conseils confessionnels*, qui représentent trois principaux groupes religieux, sont créés en vertu de la loi qui prévoit également la création du ministère de l'Éducation. Il existe trois types de conseils : vingt et un

Graphique 4

Proportion du financement de l'éducation provenant des recettes tirées de l'imposition foncière, 1988-1989



Source : D'après des données de Statistique Canada.

conseils *intégrés* représentant l'église Anglicane, l'Église Unie, l'Armée du salut et l'Église presbytérienne, ainsi que douze conseils *catholiques romains* et un conseil *pentecôtiste*. L'*Église adventiste du septième jour* dirige aussi un conseil scolaire qui, même s'il n'est pas appuyé par un conseil confessionnel, fonctionne et est financé de la même manière que les autres.

Les conseils sont financés d'après une formule, et ils ne sont pas tenus de présenter un budget au ministère de l'Éducation pour obtenir des fonds; ils doivent toutefois lui remettre des états financiers. En 1989-1990, environ 92 % des dépenses ont été acquittées par la province et 6 % au moyen d'un impôt personnel sur le revenu des travailleurs et d'impôts sur les propriétés commerciales. Le mécanisme utilisé pour percevoir des impôts fonciers est unique au Canada. Une entité appelée *School Tax Authority*, distincte des autorités municipales, a le droit de lever des impôts sur le revenu des particuliers et des impôts sur les propriétés commerciales. Certains groupes sont exempts : les travailleurs dont le salaire est peu élevé, ceux qui ont plus de 65 ans, et ceux qui reçoivent des prestations d'assistance sociale. Tous les fonds d'immobilisation viennent de la province; celle-ci les répartit entre les conseils confessionnels, qui à leur tour choisissent les projets d'immobilisations à soutenir.

Les salaires des enseignants sont payés directement par la province, selon une seule échelle salariale. Les négociations collectives sont menées par un comité représentant le gouvernement, les enseignants et la fédération des conseils scolaires. Le ratio élèves-enseignant est fixé par le ministre de l'Éducation, ce qui permet une

certaine mesure d'équilibre entre les districts pauvres et ceux qui sont plus riches. Les 35 conseils scolaires se partagent les 25 % restants du financement total. Certaines dispositions sont prévues pour les petites écoles et les écoles éloignées, surtout au Labrador, afin de contrebalancer leurs coûts plus élevés par élève. Les écoles privées – il n'y en a que deux à Terre-Neuve – ne reçoivent aucune aide financière provinciale.

Nouvelle-Écosse

Les 22 conseils scolaires de la Nouvelle-Écosse n'ont aucun pouvoir direct d'imposition, mais chaque année, ils peuvent demander à leurs municipalités de leur accorder des revenus additionnels à même les impôts perçus localement. Environ 5 % du total des revenus provient de l'imposition municipale discrétionnaire et un autre 3 %, des revenus d'intérêts, de droits et de frais divers perçus. Les 92 % qui restent proviennent des sources de financement autorisées par la province, y compris des impôts fonciers qui représentent environ 15 % des recettes des conseils scolaires.

Les fonds à verser aux conseils sont calculés d'après une formule pondérée par élève, qui prévoit des niveaux d'aide plus élevés pour les classes supérieures et pour l'éducation industrielle et commerciale. Le montant par élève auquel s'appliquent les facteurs de pondération est établi chaque année par la province. Des facteurs de pondération sont aussi prévus pour les petites divisions scolaires et pour les subventions destinées aux besoins spéciaux en éducation. La province assume tous les coûts du transport des élèves admissibles.

Les négociations collectives sont menées en vertu d'un système à deux volets selon lequel la plupart des questions salariales sont négociées au niveau provincial, tandis que les modalités d'emploi et certains avantages sociaux sont déterminés au niveau local.

Île-du-Prince-Édouard

À l'Île-du-Prince-Édouard, toutes les dépenses approuvées touchant l'éducation sont acquittées à même les revenus généraux de la province. Bien que les cinq conseils scolaires régionaux soient autorisés à demander au ministère et aux contribuables la permission de lever des impôts fonciers, aucun ne l'a jamais fait. Le pouvoir de dépenser des conseils se limite strictement aux niveaux de dépense approuvés. S'il arrive qu'un conseil soit déficitaire, le montant du déficit sera défalqué de la première subvention accordée la deuxième année suivant celle où le déficit a été créé.

Les négociations collectives sont menées par un comité composé de représentants du ministère de l'Éducation, du Conseil du Trésor, des commissaires d'école, des unités scolaires (conseils), de la Fédération des enseignants, ainsi que d'enseignants. Le ministre de l'Éducation fixe le ratio élèves-enseignant et ce dernier n'est pas négociable.

En raison de la taille relativement petite et de l'uniformité géographique de l'Île il n'est pas vraiment nécessaire d'appliquer des facteurs de pondération pour la distance ou la faible densité démographique.

Nouveau-Brunswick

Comme l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick finance entièrement les dépenses autorisées de ses 42 districts scolaires locaux à même les revenus généraux de la province. Il n'est peut-être donc pas étonnant que les conseils se soient prévalus rarement du droit que leur confère la Loi sur l'éducation de tenir des référendums dans le but de lever des impôts fonciers locaux. Il n'y en a eu que deux demandes en ce sens, chaque fois au sujet de programmes d'enseignement de la musique, et les deux ont été approuvées. Le financement est assuré au moyen d'une combinaison de subventions pondérées par élève et de subventions de fonctionnement poste par poste. Les conseils présentent des budgets à la province qui, après les avoir examinés et approuvés, les intègre au processus de budgétisation provincial et les publie dans le budget des dépenses provincial. On surveille de près les dépenses des conseils locaux en préparant des rapports mensuels et en effectuant des visites sur les lieux. Les excédents peuvent être retenus pour fins d'utilisation locale, et les déficits doivent être soustraits du financement ultérieur sur une période de trois ans.

Toutes les négociations collectives ont lieu au niveau provincial.

Le Nouveau-Brunswick est depuis longtemps la seule province du Canada à ne pas avoir de maternelles. Il a l'intention de commencer à offrir ce service en 1991-1992.

Bien qu'on perçoive un impôt foncier pour financer l'éducation, les sommes ainsi prélevées s'ajoutent aux revenus généraux de la province. Un crédit d'impôt de 8 000 $ sur l'évaluation foncière est accordé aux propriétaires-occupants dont le revenu est faible. L'évaluation tient compte de la « pleine et véritable valeur marchande » des propriétés.

Ni les provinces maritimes, ni Terre-Neuve n'offrent d'aide financière directe aux écoles indépendantes ou privées.

Québec

Les divisions scolaires du Québec sont encore définies légalement d'après l'appartenance religieuse, les conseils catholiques représentant le groupe dominant et les conseils protestants, le groupe minoritaire (dissident). Des 217 divisions scolaires du Québec, 138 offrent l'enseignement en français, 15 en anglais et 64 dans les deux langues. La province assume environ 92 % des dépenses totales des divisions. L'imposition foncière génère environ 5 % du revenu total, soit 258 millions de dollars (1988-1989), et les droits perçus pour l'éducation permanente ainsi que les rentrées diverses comblent la différence. Les conseils scolaires peuvent lever des impôts fonciers en sus du plafond autorisé par la province, mais seulement après avoir obtenu la permission des contribuables. Les conseils en ont rarement fait la demande.

Jusqu'en 1986-1987, des crédits d'impôt foncier élevés étaient accordés. Depuis, les changements apportés à la méthode de calcul de base ont réduit de beaucoup l'importance de ces crédits. Les crédits relativement faibles qui restent servent surtout à alléger le fardeau de l'imposition foncière des agriculteurs. Toutefois, ils ne s'appliquent pas directement aux taxes scolaires.

Le Québec a toujours eu le niveau des dépenses par élève le plus élevé au Canada. Plus récemment, ce niveau a augmenté plus lentement tandis que le ratio élèves-enseignant s'est accru légèrement. Le gouvernement contrôle les dépenses des conseils scolaires en surveillant le niveau mensuel des emprunts bancaires effectués par ces derniers. Les emprunts doivent être autorisés par le gouvernement.

Toutes les questions monétaires sont négociées au niveau provincial, tandis que les questions locales d'attribution et de répartition des tâches sont négociées entre les conseils employeurs et leurs enseignants.

Le Québec fournit une aide appréciable aux écoles privées. Ces dernières se divisent en deux catégories : celles qui sont « reconnues admissibles aux subventions » reçoivent environ 46 % des subventions accordées aux écoles publiques de même niveau, et celles qui sont « reconnues importantes pour l'intérêt public » reçoivent environ 66 % des fonds alloués aux écoles publiques semblables. Les écoles privées destinées aux enfants handicapés peuvent, en vertu de certains règlements, bénéficier du même soutien que les écoles publiques pour ces enfants. Environ 9 % des 1,1 million d'élèves québécois, soit 99 000, sont inscrits dans des écoles indépendantes ou privées.

Ontario

Les 176 conseils scolaires de l'Ontario financent directement environ 53 % de leurs dépenses totales, surtout au moyen de l'imposition foncière locale, tandis que

la province assume les 46 % qui restent. Ce pourcentage place l'Ontario au dernier rang des provinces quant au niveau d'aide accordé aux conseils scolaires. Le système ontarien comprend des conseils scolaires publics (séculiers) et catholiques romains, qui sont tous les deux financés à même les fonds publics afin d'offrir des programmes allant de la maternelle à la fin du cours préuniversitaire de l'Ontario (officiellement, la 13e année). Les écoles secondaires catholiques ont obtenu l'appui de la province en 1987. Il existe en Ontario un petit conseil scolaire protestant dont les programmes sont financés jusqu'au niveau de la 8e année.

De récentes mesures gouvernementales ont eu pour effet d'augmenter les dépenses par élève, déjà substantielles en Ontario, et de les amener au même niveau que celles du Québec, qui a toujours dominé à ce chapitre au Canada. La décision du gouvernement de réduire la taille des classes de première et de deuxième année à 20 élèves est la principale cause de la hausse des dépenses.

Le système de financement de l'Ontario est constitué de manière à ce que le taux du millième utilisé pour l'imposition produise le même revenu par élève. Toutefois, parce que les conseils ayant une solide assiette fiscale peuvent générer plus de revenus, l'Ontario a établi des limites de dépense par élève, pondérées en fonction d'un certain nombre de facteurs liés à l'éloignement, et fixé le montant de l'aide provinciale d'après le moindre des dépenses réelles par élève sur le plan local ou des niveaux établis par la province. Calculées de cette manière, les dépenses « reconnues » financées par l'Ontario en 1988 ont représenté 58 % du total. Il ressort clairement de l'écart entre ce chiffre et la contribution globale de 46 % que de nombreux conseils offrent des niveaux de service supérieurs aux normes provinciales. En d'autres termes, les dépenses par élève et les cours offerts varient grandement d'une région à l'autre de l'Ontario. Étant donné que les dépenses de presque tous les conseils se situent à la limite ou au-dessus des dépenses provinciales autorisées, l'Ontario applique en fait un plan de subvention de base.

Toutes les négociations collectives ont lieu au niveau local.

L'Ontario n'offre aucune aide aux écoles privées. Fait assez ironique, le système scolaire indépendant de l'Ontario est parmi les plus solides au Canada et compte la plus grande proportion d'écoles de première qualité.

Manitoba

Les 53 divisions et districts scolaires du Manitoba puisent environ 53 % des fonds dont ils ont besoin à même les revenus généraux de la province et obtiennent un autre 20 % des impôts fonciers levés par la province. Les divisions/districts scolaires perçoivent en outre une autre taxe « spéciale » sur les biens immeubles qui représente environ 24 % de l'ensemble des revenus. En ce qui concerne les revenus bruts, le Manitoba vient au troisième rang, après l'Ontario et la

Saskatchewan, pour la dépendance à l'égard de l'assiette de l'impôt foncier. Toutefois, la province a mis en place un vaste système de crédits d'impôt foncier et les exemptions ainsi accordées à toute la gamme des groupes admissibles représentent plus de 200 millions de dollars. Ce système réduit considérablement le taux net réel de dépendance du secteur scolaire à l'égard des taxes foncières. Tous les locataires et propriétaires ont droit à un crédit de base, et les travailleurs à faible revenu ainsi que les personnes âgées bénéficient de crédits additionnels en fonction de leur revenu. Les biens agricoles (terres et bâtiments) sont exonérés de l'impôt foncier provincial, mais les maisons de ferme sont assujetties à l'impôt uniforme sur les immeubles d'habitation.

De tous les systèmes provinciaux de financement de l'éducation, celui du Manitoba est l'un des plus complexes. Jusqu'en 1988-1989, il faisait appel à une méthode de péréquation, mais n'avait pas de plafond établi pour les dépenses. Ainsi les divisions ayant la plus forte capacité fiscale pouvaient lever plus d'impôts, dépenser plus d'argent par élève et, en même temps, toucher des subventions de péréquation de façon à générer un taux de millième égal, le même revenu par élève que les divisions ayant la cotisation la plus haute par élève. Ce manque de contrôle fiscal a récemment été corrigé au moyen d'un système qui ressemble à celui de l'Ontario et dans le cadre duquel le taux de croissance maximal des dépenses admissibles est fixé à un niveau établi par la province. Les dépenses dépassant ce niveau ne sont pas financées par la province, mais les divisions sont autorisées à les engager. D'après certains observateurs, le manque de contrôle fiscal de la part de la province a fait que son ratio élèves-enseignant est le plus faible au Canada. Le Manitoba accorde 13 subventions spéciales s'appliquant à toute une gamme de besoins spéciaux et d'ajustements régionaux, et il applique des facteurs de pondération au calcul des subventions de base.

Toutes les négociations collectives ont lieu au niveau local.

Le Manitoba fournit une aide aux écoles indépendantes, qui comprennent les écoles catholiques romaines et celles d'autres groupes religieux ainsi que les écoles « privées » ordinaires. La province a consenti à augmenter graduellement le financement des écoles indépendantes admissibles jusqu'à ce que ce qu'il atteigne 80 % du soutien par élève offert aux écoles publiques. Le niveau actuel se situe à environ 55 %. Les écoles indépendantes du Manitoba bénéficieront ainsi de l'aide provinciale la plus généreuse au Canada. Environ 5 % des élèves manitobains sont présentement inscrits dans des écoles indépendantes. Ce pourcentage a augmenté lentement depuis quelques années.

La Frontier School Division dessert les communautés où il n'y a pas de divisions scolaires traditionnelles, surtout dans le nord de la province. Elle se charge aussi de l'éducation d'un certain nombre d'élèves indiens visés par un traité qui viennent des réserves et des communautés environnantes, et ce en vertu d'ententes conclues avec les conseils de bande et les communautés locales. Comptant plus de 5 000 élèves,

cette division est plus grande que bien d'autres situées plus au sud. En outre, elle reçoit une aide spéciale additionnelle de la province en raison du coût élevé de l'éducation dans les endroits éloignés.

Saskatchewan

Environ 50 % de l'aide financière consentie aux 115 divisions scolaires de la Saskatchewan est prélevée sur les revenus généraux de la province. Le reste provient en majeure partie d'un prélèvement déterminé par la province et s'appliquant à tous les biens immeubles. En plus de cette source de financement, qui en théorie devrait suffire à couvrir ce qu'il en coûte pour répondre aux normes provinciales en matière d'éducation, des contributions « spéciales » peuvent être prélevées, à la discrétion des conseils locaux, pour élargir l'éventail de programmes. Il n'est pas nécessaire d'obtenir la permission des contribuables pour ces prélèvements « spéciaux ». La Saskatchewan n'accordant aucun crédit d'impôt foncier, son taux réel de dépendance à l'égard des impôts fonciers n'est dépassé que par celui de l'Ontario.

L'aide financière à l'éducation est accordée à des taux divers, au profit de « divisions » qui correspondent à des groupes d'âge. Un taux spécial est aussi fixé pour les « principales divisions urbaines ». La maternelle et les divisions I et II comprennent les classes allant de la maternelle à la 6e année, la division III les classes de la 7e à la 9e et la division IV, celles de la 10e à la 12e année. Toute une série de facteurs de pondération sont utilisés pour tenir compte de la faible densité de la population et des petites écoles. La division « Northern Lights » fournit des services d'éducation dans les régions du nord comme le fait la Frontier Division au Manitoba.

Le financement des projets d'immobilisations est assuré au moyen d'une contribution locale équivalant en moyenne à 10 % des coûts et d'une aide provinciale sous forme de subventions et de débentures, qui correspond aux 90 % restants.

Les salaires et avantages sociaux sont négociés à l'échelle provinciale, tandis que les congés de perfectionnement, les congés sabbatiques et autres points le sont au niveau local.

Les écoles secondaires indépendantes de la Saskatchewan qui existent depuis au moins 5 ans, et qui répondent aux normes provinciales relatives aux programmes et aux compétences des enseignants, peuvent toucher des subventions par élève correspondant aux deux tiers de l'aide offerte aux écoles secondaires publiques. Les écoles primaires indépendantes ne reçoivent aucune aide.

Alberta

L'Alberta se charge de 65 % du financement de ses 144 conseils scolaires locaux en versant des subventions provinciales dont 90 % proviennent des revenus généraux et 10 % des prélèvements municipaux sur les propriétés non résidentielles. Les divisions locales lèvent des impôts additionnels sur les propriétés résidentielles et non résidentielles pour générer un autre 30 % de revenus, tandis que les droits perçus et divers revenus composent les 5 % restants.

L'Alberta accorde plus de 80 % de ses subventions provinciales à titre de transferts inconditionnels, et moins de 20 % sous forme de subventions spéciales pour des services tels que le transport. Tous les fonds d'immobilisation viennent de la province.

Seules les personnes âgées ont droit à un crédit d'impôt foncier, soit le moindre de 1 000 $ ou du montant des impôts fonciers, qui s'applique à l'ensemble des taxes foncières payables. À 40 %, le taux de dépendance à l'égard des impôts fonciers est assez élevé, comme c'est le cas dans toutes les provinces de l'Ontario à la Colombie-Britannique.

Les négociations collectives sont menées entièrement au niveau local.

Les écoles indépendantes admissibles reçoivent en moyenne 72 % de l'aide offerte par la province pour tous les élèves de la 1re à la 12e année. Les écoles indépendantes destinées aux jeunes enfants (maternelle) reçoivent la totalité de l'aide provinciale.

Colombie-Britannique

Le financement de l'éducation publique dans les 75 districts scolaires de la Colombie-Britannique a été le sujet de maintes controverses pendant un certain nombre d'années. Au début des années 1980, devant composer avec une importante baisse de revenus, le gouvernement a pris diverses décisions, dont celle de réduire le financement de l'éducation publique et, en même temps, de distribuer plus équitablement les fonds disponibles.

Le mécanisme qu'il a choisi était une version modifiée du modèle du coût des ressources pour le financement de l'éducation. L'une des principales composantes du système consistait à établir un *cadre financier* permettant à la province de déterminer le coût d'un niveau normalisé de services d'éducation partout sur son territoire. La province a d'abord empêché les conseils locaux de recourir à l'assiette locale de l'impôt foncier, imposant ainsi une forme de financement intégral dont une partie provenait des recettes fiscales locales. Plus récemment, on a rétabli la capacité de lever des impôts au niveau local (1986-1987), mais on l'a réduite encore une fois en 1990 en exigeant la tenue d'un référendum sur les dépenses locales

excédentaires.

Pour que les contribuables soient traités équitablement, la Colombie-Britannique offre une subvention aux propriétaires d'habitations afin de contrebalancer les impôts fonciers perçus pour financer l'éducation. En 1988, cette subvention était de 380 $, tandis que les taxes moyennes aux fins de l'éducation, y compris les prélèvements locaux, se chiffraient à 517 $. Par conséquent, les taxes scolaires réelles perçues s'établissaient en moyenne à 137 $ par immeuble d'habitation imposable.

La Colombie-Britannique n'a rien épargné pour assurer l'intégrité du cadre financier qui sert à évaluer les coûts associés aux normes de service provinciales dans chaque division scolaire. Toutefois, comme c'est toujours le cas dans une démocratie, des considérations politiques ont parfois exigé que l'on dévie considérablement des principes du modèle du coût des ressources. Cette question sera traitée plus longuement dans la quatrième section.

Avec les changements qu'elle a annoncés en 1990, la Colombie-Britannique a emboîté le pas aux provinces du Québec et de l'Atlantique, lesquelles fixent des plafonds de dépense qui laissent bien peu de marge de manoeuvre aux conseils locaux. Il reste à voir si cette politique de cadre financier survivra aussi longtemps en Colombie-Britannique qu'elle l'a fait dans les provinces de l'Est.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) finance les services d'éducation offerts aux conseils de bande et aux conseils tribaux à l'aide d'une formule basée d'abord sur un ratio élèves-enseignant de 19:1. La formule est pondérée par divers facteurs reliés à l'éloignement, à la taille de la bande et au climat. Toutefois, un grand nombre de catégories de dépenses sont exclues de cette formule qui est présentement à l'étude. De nombreux conseils tribaux et conseils de bande demandent une aide additionnelle ainsi que le droit d'administrer directement les fonds affectés par le Parlement à l'éducation des Indiens, en éliminant le rôle intermédiaire que joue présentement le MAIN.

Il existe une grande variété d'ententes spéciales concernant l'éducation des Indiens visés par un traité. Dans le nord du Québec, une division scolaire autonome contrôle et dirige les services d'éducation offerts aux bandes cries concernées par l'entente de la Baie James. Dans la plupart des provinces, la majorité des bandes dirigent maintenant leurs propres programmes d'éducation au moyen de divers mécanismes allant d'entités constituées séparément à des comités d'éducation placés sous la direction des conseils de bande; les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord administrent encore les programmes d'éducation d'une minorité de bandes. En Colombie-Britannique, en vertu d'une entente avec le

MAIN, la province administre le financement de l'éducation des bandes indiennes.

Dans la plupart des communautés où les bandes indiennes ont assumé le contrôle direct de l'éducation, les résultats se sont améliorés, parfois de façon spectaculaire. Bien qu'il ne soit pas possible d'établir une relation causale directe, des observateurs compétents ont constaté que cette prise en charge s'est soldée par des améliorations importantes du taux de persévérance scolaire, par une hausse des inscriptions aux programmes d'études postsecondaires et par une augmentation du nombre d'enseignants autochtones. Par conséquent, l'éducation des enfants indiens visés par un traité et, parallèlement, l'établissement d'une autorité autochtone en matière d'éducation doivent sans aucun doute être placées au premier rang des priorités pour la prochaine décennie. En particulier, le transfert intégral de la responsabilité de l'éducation accompagné d'un accroissement des ressources est un objectif clé que les dirigeants indiens et le gouvernement fédéral devraient poursuivre avec vigueur. En dépit des améliorations importantes dont nous venons de parler, le taux de persévérance scolaire demeure encore inférieur à 30 % dans de nombreux cas. La vie dans les communautés autochtones se caractérise encore par un taux extraordinairement élevé d'effondrement social; par conséquent, le maintien d'un système d'éducation médiocre a des conséquences désastreuses sur le plan humain et économique.

Territoires du Nord-Ouest

Au cours des cinq dernières années, les T. N.-O. ont mis sur pied un système de conseils régionaux de l'éducation comme complément des conseils déjà en place à Yellowknife. Ils ont récemment entrepris la mise au point d'un système de financement approprié pour raffermir le contrôle exercé au niveau local et l'obligation de rendre compte. À l'heure actuelle, il y a onze conseils; l'une des régions conserve la responsabilité de l'administration territoriale des programmes d'éducation et une école secondaire à Yellowknife se charge des élèves venant à la fois des écoles publiques de Yellowknife et des écoles régionales.

Il existe neuf langues officiellement reconnues dans les Territoires du Nord-Ouest, et de nombreux enfants peuvent parler leur langue autochtone à l'école primaire et apprendre l'anglais comme langue seconde. Il est quelque peu étonnant de constater qu'en dépit des distances et du coût de la vie dans le Nord, les dépenses par élève n'y sont pas beaucoup plus élevées que dans le nord des provinces.

À l'extérieur de la ville de Yellowknife, la presque totalité du financement de l'éducation provient des revenus généraux des Territoires. Bien qu'il y ait un faible prélèvement foncier pour l'éducation à l'extérieur de Yellowknife, celui-ci ne permet d'acquitter que 2 % des dépenses totales. À Yellowknife, le système de financement de l'éducation est semblable à celui que l'on trouve dans les provinces des Prairies, et la dépendance à l'égard de l'imposition foncière locale est

d'environ 30 %.

Tous les enseignants, sauf ceux des districts nos 1 et 2 de Yellowknife, sont des fonctionnaires de l'administration territoriale et les négociations collectives sont menées entre le gouvernement et l'association des enseignants. Les divisions de Yellowknife négocient tous les points au niveau local.

Il n'existe pas d'écoles indépendantes dans les T. N.-O.

Territoires du Yukon

L'administration de toutes les écoles du Yukon relève du ministère de l'Éducation. Bien que la Loi sur l'éducation prévoit l'établissement de conseils d'éducation, aucun n'a été créé jusqu'à présent. Environ 90 % des fonds affectés à l'éducation proviennent des revenus généraux et 5 %, des impôts fonciers levés par les Territoires. Le reste se compose de droits et de revenus provenant du gouvernement fédéral.

Les enseignants sont des fonctionnaires, et toutes les négociations collectives sont menées avec le gouvernement du Yukon.

Il n'existe pas d'écoles indépendantes au Yukon.

Résumé

Les provinces et les territoires du Canada ont conçu des mécanismes très différents de financement et d'administration des écoles publiques et privées. Il est dommage que cela n'ait pas donné lieu à une étude plus attentive des répercussions qu'ont ces différences sur l'efficacité de l'enseignement partout au pays. Les deux dernières sections du présent rapport porteront sur l'examen du dilemme que présente le manque de liens entre le financement de l'éducation, l'administration des écoles et les résultats obtenus par les élèves.

L'expérience de la Colombie-Britannique

Avant 1982, le système de financement de l'éducation de la Colombie-Britannique était relativement simple. Dans le cadre de ce système appelé Programme d'éducation de base (PEB), la province imposait un ratio de 20 élèves par « unité d'enseignement ». Pour une année donnée, on calculait le coût de chaque unité d'enseignement en divisant le montant total des dépenses de fonctionnement des districts au cours de l'année précédente par le nombre total d'unités d'enseignement prévu pour l'année en question. Chaque année, le coût du PEB s'obtenait en multipliant la valeur unitaire par le nombre d'unités auxquelles chaque division avait droit d'après les inscriptions du 30 septembre. Les ser-

vices offerts en sus des normes provinciales établies étaient financés entièrement au moyen de prélèvements d'impôts locaux. Malgré sa simplicité, ce système a causé une montée très rapide des impôts fonciers locaux. En 1981, voyant ses revenus diminuer considérablement en raison de la récession, le gouvernement a décidé d'imposer d'importantes restrictions au financement de l'éducation.

Le système que le gouvernement a choisi à cette fin était le modèle du coût des ressources (MCR) inspiré des travaux effectués par Chambers et Parrish en Illinois [1982]. Le cadre financier nécessaire pour appliquer un tel système a été établi en 1984, après une période de deux ans durant laquelle le gouvernement a imposé un contrôle sévère des dépenses et pris la direction de plusieurs commissions scolaires qui ne s'étaient pas conformées à ses directives budgétaires. Depuis 1984, le système a été modifié en fonction de certains éléments de coût supplémentaires, mais il continue de reposer essentiellement sur une formule de financement de l'éducation établie d'après un rapport ressources-coûts. Avant de décrire la manière dont la Colombie-Britannique a appliqué ce MCR, il convient d'en examiner les aspects conceptuels.

Un modèle du coût des ressources pour le financement de l'éducation

Le modèle du coût des ressources (MCR) est une forme particulière de financement selon laquelle on établit un ensemble de cours approuvés ainsi que le nombre d'heures d'enseignement pour chaque programme. À l'exemple du système de rationalisation des choix budgétaires qui en est le pendant, le MCR établit, dans un premier temps, les programmes et le niveau de service à assurer et détermine ensuite le coût de ces programmes et de ce niveau de service dans les différentes régions où ils seront assurés. Un tel modèle comporte deux éléments clés. Premièrement, la norme ou le niveau de service à assurer doit être clairement défini. Deuxièmement, le financement doit correspondre aux dépenses *réelles* associées à la prestation du niveau de service dans chaque division. Le MCR exige qu'il y ait un lien explicite entre le programme et le coût de sa mise en oeuvre. Ainsi, il peut être utilisé pour éclaircir la méthode de budgétisation et la responsabilité du programme. Le processus d'établissement des normes peut être aussi détaillé que l'on juge nécessaire. Toutefois, il est peu probable qu'une préoccupation excessive quant aux mesures (combien de bâtons de craie faut-il allouer à chaque classe?) se traduise par une amélioration sensible sur le plan de l'affectation des fonds.

L'expérience des enseignants et les différences salariales qui en résultent constituent un exemple des variations de coûts auxquelles doit réagir le MCR. Il est généralement reconnu qu'après une certaine période initiale, l'expérience des enseignants ne permet pas de prédire avec certitude les résultats des élèves. L'expérience se traduit néanmoins par un salaire plus élevé dans la plupart des systèmes. Par conséquent, le MCR doit tenir compte des coûts salariaux plus élevés dans les divisions où les enseignants ont plus d'expérience, sans pour autant laisser entendre qu'il en résultera une amélioration des résultats obtenus par les

élèves.

Un système de financement fondé sur le MCR possède trois composantes. Il y a d'abord le *cadre financier*, qui fixe le coût de tous les éléments du service dans chaque conseil ou division scolaire. Dans la mesure du possible, tous les coûts sont inclus y compris les dépenses relatives aux salaires, aux fournitures matérielles, aux services publics et au transport.

La deuxième composante consiste à déterminer les *niveaux de service* que le financement gouvernemental servira à atteindre, niveaux qui peuvent porter, entre autres choses, sur le ratio élèves-enseignant, sur le personnel de soutien ou sur la quantité de matériel pédagogique. Ces mesures seront ensuite utilisées en rapport avec le cadre financier pour déterminer le niveau des dépenses admissibles de chaque division scolaire.

Enfin, la province doit déterminer son *niveau global d'aide* à l'éducation. Ce niveau peut représenter la totalité des dépenses, ou toute proportion moindre, selon l'utilisation des revenus locaux. Par exemple, la province peut décider de financer 80 % des dépenses et s'attendre à ce que les 20 % restants soient financés à même les impôts levés localement. Elle assumera alors 80 % des coûts associés à la prestation des services autorisés dans une division donnée, aux niveaux déterminés d'après le cadre financier. Il est nécessaire d'avoir recours à des systèmes d'information de gestion et de comptabilité fondés sur des définitions et des méthodes normalisées dans toute la province si l'on veut bien maîtriser ces trois composantes.

Dans les cas où il faut utiliser les revenus locaux pour soutenir le programme provincial, il est probable qu'on doive recourir à une certaine forme de péréquation pour éviter que les régions plus pauvres aient à payer une proportion relativement plus grande de taxes que les régions plus riches pour financer les programmes de base.

Les provinces peuvent décider que les divisions locales ont ou n'ont pas le droit de percevoir des impôts additionnels pour soutenir des programmes qui dépassent les niveaux établis. Si ce droit leur est accordé, une province peut fixer des plafonds pour empêcher que les régions riches n'offrent des niveaux de service exagérément élevés par rapport à ceux qui sont jugés adéquats pour l'ensemble de la province. Cette décision a évidemment une incidence sur le degré d'autonomie locale.

Maintenir l'équité horizontale

La difficulté d'atteindre l'équité horizontale au moyen des systèmes traditionnels de financement de l'éducation est bien connue et elle a même fait l'objet d'un certain nombre de poursuites civiles aux États-Unis. Le modèle du coût des ressources

part du principe que la nécessité de maintenir l'équité horizontale est un acquis : la norme de service devrait être la même dans chaque division et il est peu probable que le coût réel de la prestation de services soit le même d'une division à l'autre. Les différences quant à l'échelle salariale et au nombre d'inscriptions, à la taille des écoles, à la géographie et à la densité démographique font que les niveaux de dépense requis pour offrir le même service varieront. Les partisans du MCR estiment que les méthodes de pondération utilisées dans le cadre des systèmes de financement traditionnels pour tenir compte des différences régionales et locales sur le plan des coûts sont le plus souvent trop complexes et inefficaces.

Par conséquent, un des éléments clés du MCR est le « cadre financier », qui consiste en un relevé exact des coûts réels des salaires, du matériel, du fonctionnement, du transport et d'autres éléments dans chaque division ou région. À partir de ces coûts réels, les coûts unitaires sont établis et utilisés pour calculer les niveaux se soutien que la province offrira. Ainsi, dans la mesure du possible, les coûts réels se trouvent à la base du MCR.

Lorsque le cadre financier du MCR est établi avec soin et ensuite maintenu avec rigueur, un tel système peut permettre d'atteindre un très haut degré d'équité horizontale.

Atteindre l'équité verticale

Les coûts associés à la prestation de services spéciaux comptent parmi les plus variables. Pour de nombreuses divisions éloignées, ces coûts rendent les services tout simplement inaccessibles. Pour les divisions les plus petites, les coûts que représentent les besoins éducationnels d'un enfant modérément handicapé peuvent se traduire par une hausse d'un millième ou plus du taux d'imposition.

L'approche du MCR permet de déterminer les coûts locaux réels de la prestation de tels services et d'assurer ensuite que les niveaux de service établis sont financés au moyen du processus budgétaire. Par conséquent, dans la mesure où la province établit les niveaux de service, le MCR est un mécanisme très efficace pour assurer l'équité verticale.

L'autonomie locale

On peut invoquer de nombreuses raisons pour défendre le principe de l'autonomie locale en matière d'administration de l'éducation publique. Dans son résumé rétrospectif sur l'importance de l'administration locale de l'éducation, Stephen Lawton écrit :

> « Derrière toutes ces raisons (justifiant l'autonomie locale) on trouve la croyance selon laquelle la communauté locale – et non la province ou la nation – est, en dehors de la famille, l'unité centrale de la société et elle doit donc continuer de contrôler l'éducation ».

Lawton fait ensuite appel au principe économique du « caractère subsidiaire » comme à un autre argument en faveur de l'administration locale de l'éducation. Selon ce principe, il y a toujours une région géographique naturelle où un service peut être fourni avec efficacité et efficience. Étant donné que les bénéficiaires des services d'éducation doivent être réunis quelque part, il est approprié du point de vue économique de former une agrégation d'unités locales pour assurer la prestation des services.

L'autonomie locale peut se manifester sous diverses formes, dont celle du choix d'un système de financement de l'éducation.

Par exemple, le conseil scolaire lui-même se compose-t-il de membres de la communauté qu'il dessert? En Nouvelle-Écosse, certains commissaires sont nommés par le conseil municipal local, tandis que d'autres sont élus. En principe, ces conseils sont moins autonomes qu'un autre se trouvant par exemple en Saskatchewan, où tous les membres sont élus.

Le conseil local a-t-il le pouvoir de générer lui-même des sources de revenus? Au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, les commissaires n'ont aucun pouvoir de lever des impôts. En Nouvelle-Écosse, au Québec et, maintenant, en Colombie-Britannique, ils peuvent le faire avec l'autorisation de la municipalité ou à la suite d'un référendum tenu auprès des contribuables locaux. Dans d'autres provinces, les revenus locaux forment une composante importante du financement de l'éducation. Toutefois, le fait d'avoir une telle capacité ne confère pas nécessairement une autonomie réelle dans la prise de décisions. Les niveaux de financement peuvent être tels qu'en dépit de la capacité de lever des impôts, l'administration locale ne peut en fait que financer les programmes prévus par les lois.

Les commissaires locaux peuvent-ils choisir les programmes et modifier les cours pour répondre aux besoins locaux. Peuvent-ils faire appel à des effectifs non traditionnels pour assurer la prestation des programmes qu'ils jugent nécessaires pour la communauté locale? Par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, les cours au niveau primaire sont souvent donnés dans une langue autochtone. Peu de non autochtones connaissent ces langues tandis que peu d'autochtones sont des enseignants « certifiés ». Les commissaires locaux peuvent-il résoudre les difficultés que posent la langue d'instruction? Par ailleurs, dans de nombreuses divisions méridionales, les personnes déjà entrées sur le marché du travail sont les plus aptes à assurer la prestation des programmes de préparation au travail et de recyclage. Peut-on embaucher ces personnes comme « enseignants »?

Même la question de l'autonomie fiscale comporte un certain nombre de facettes. Les conseils peuvent-ils obtenir des revenus de sources locales? Les fonds ainsi perçus viennent-ils s'ajouter à ceux qui sont requis pour financer les programmes ordinaires? La prestation des programmes établis au niveau provincial

doit-elle se faire exactement de la même manière dans toutes les divisions? Ainsi, l'autonomie fiscale implique des décisions stratégiques qui dépassent les caractéristiques du système de financement.

Comment le modèle du coût des ressources peut-il appuyer le concept de l'autonomie locale?

Dans le MCR, la plupart des subventions accordées aux divisions sont des subventions « globales », c'est-à-dire que les divisions reçoivent une aide financière proportionnelle au coût normalisé de la prestation des services d'éducation établis par la province dans cette division, à la nature de la population étudiante et aux caractéristiques géographiques de la division. Lorsque les commissaires et les administrateurs d'une division désirent offrir un ensemble unique de services afin de mieux répondre aux besoins locaux, la loi provinciale de l'éducation les autorise à le faire. La majeure partie du financement peut alors prendre la forme d'une « subvention globale variable ».

Par exemple, si une division désire augmenter légèrement la taille des classes par rapport aux limites du système de financement, afin de libérer des ressources et de les affecter à des programmes spéciaux, elle pourrait le faire impunément. Étant donné que les frais d'entretien sont généralement calculés d'après des moyennes récentes pondérées en fonction de l'inflation, les programmes qui rendent les opérations plus efficaces peuvent permettre de réaliser des économies l'année où ils sont mis en oeuvre. Ces économies peuvent ensuite servir à offrir d'autres programmes ou à réduire les coûts globaux. Comme le cadre financier est ajusté annuellement pour tenir compte des variations des coûts globaux, il y a peu d'incitation à devenir plus efficace au niveau local. Toutefois, lorsqu'une partie des fonds provient de l'impôt local, les économies à long terme profitent aussi aux contribuables locaux selon l'importance de leur contribution.

Lorsque le MCR est combiné au droit de lever des impôts pour financer des programmes locaux, les divisions conservent un degré beaucoup plus élevé d'autonomie. Toutefois, étant donné que les programmes locaux sont entièrement financés à partir de l'assiette fiscale locale, l'obligation de rendre compte aux contribuables est également plus grande. Dans les régions les plus pauvres, cela peut refroidir l'enthousiasme des commissaires à l'égard de la création de programmes additionnels.

Répondre aux besoins des petites collectivités

Les petites écoles et les petites divisions scolaires doivent assumer des coûts supplémentaires en raison de leur taille. Bien que les *divisions* scolaires de nombreuses régions du Canada soient tout simplement trop petites pour offrir la totalité des programmes d'éducation voulus, la population étudiante est à ce point dispersée

que les *petites écoles* seront toujours nécessaires peu importe la taille de la division. Le modèle du coût des ressources vise à quantifier les coûts réels de la prestation de services selon les normes établies dans chaque division. Étant fondé sur les coûts réels, il peut constituer un mécanisme très sensible pour ajuster le financement en fonction des coûts des opérations de petite taille. Les divisions qui doivent desservir de nombreuses petites écoles recevront assez de ressources pour assurer la prestation du programme provincial dans chaque école. Fait à noter, la Colombie-Britannique précise que les petites écoles ne doivent exister que si elles sont nécessaires; il n'est pas acceptable d'accorder une aide spéciale à une petite école urbaine qui n'est qu'à environ un mille d'une école capable d'accueillir les élèves.

Contrôler les coûts au moyen du MCR

Le modèle du coût des ressources étant lié aux coûts réels de la prestation de services selon des normes définies, il n'est pas un système de financement non limitatif. Si les normes de service ne sont pas relevées, seuls les coûts de l'inflation seront pris en considération. Il est possible d'ajouter de nouveaux services, mais seulement après avoir conclu une entente explicite et en avoir prévu le financement. Les normes de service deviennent bien connues des enseignants et des parents, qui peuvent alors discuter avec leur division des services qui sont fournis au niveau local. Les divisions désireuses d'offrir un ensemble différent de services peuvent le faire, mais doivent expliquer clairement pourquoi le changement présente des avantages sur le plan local.

De nouvelles normes de service peuvent être établies à n'importe quel moment. Par exemple, si l'on s'entend sur la nécessité d'offrir des services de bibliothèque et d'orientation, on peut établir les normes, déterminer les coûts et fournir les fonds requis. Il est à remarquer que d'après cette approche, toutes les divisions peuvent adopter les nouvelles normes en même temps (mais elles n'y sont pas tenues). Elles ne sont pas obligées d'assumer le coût total des nouveaux services la première année, car le financement est lié aux coûts réels *actuels* des niveaux de service.

La formule de financement fondée sur le modèle du coût des ressources est intrinsèquement stable parce qu'elle part d'un pourcentage établi des coûts de la prestation de services selon des normes clairement définies. Bien entendu, comme c'est le cas de tous les services, l'inflation fait monter les coûts. Néanmoins, au niveau provincial, ces coûts peuvent être estimés avec un degré raisonnable d'exactitude et la planification budgétaire peut être faite en conséquence. Lorsqu'une modification du niveau de service semble s'imposer, on peut en estimer les coûts et prendre la décision d'appliquer la nouvelle norme. Bien entendu, il n'est pas possible de faire des prévisions d'une exactitude absolue, mais le système MCR offre un degré de contrôle nettement supérieur à celui de certains systèmes de financement moins bien définis.

Mises en garde

Étant donné que la province est l'entité qui fixe les normes, le MCR peut s'avérer un outil fort utile pour assurer l'équité horizontale et verticale et faire en sorte que le niveau de service financé soit le même dans toutes les régions de la province. En établissant un niveau de service pour chacune des principales composantes d'un programme d'éducation, le MCR oriente le débat sur le financement vers les questions reliées aux programmes plutôt que vers l'aide fiscale. Lorsque le cadre financier d'un MCR est créé et maintenu en tenant réellement compte de tous les coûts, les augmentations annuelles ne sont donc attribuables qu'aux fluctuations du nombre d'inscriptions et de l'inflation. Le volume des services soutenus par le système pour chaque élève demeure constant.

Une telle approche présente toutefois certaines embûches. Premièrement, les normes établies doivent être adéquates et approuvées par la majorité, autrement le système sera critiqué pour ne pas offrir un niveau de financement suffisant. Deuxièmement, comme c'est le cas de toute formule, les ajustements annuels doivent être effectués soigneusement en fonction des coûts réels. La province assume la responsabilité globale du financement, mais elle doit maintenir le cadre financier intact. Si elle n'a plus les moyens de verser sa part du financement des services selon les normes établies, elle doit la réduire ou abaisser les normes. Si le cadre financier perd son intégrité, le modèle du coût des ressources cesse d'exister par le fait même. Par conséquent, dans le débat sur le financement, il faut toujours dissocier la question des normes de l'éducation et celle des coûts associés à ces normes. Enfin, comme c'est le cas de tous les systèmes de financement d'une société démocratique, le processus politique est essentiel pour innover et s'adapter aux nouvelles possibilités.

L'expérience de la Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique a adopté en 1983-1984 une formule de financement fondée sur un rapport ressources-coûts. Parce que le MCR a été introduit dans la province pendant une période de restrictions financières, le milieu de l'éducation n'a malheureusement été que peu consulté au sujet de l'établissement du cadre financier ou des niveaux de service. Certains services qui ne faisaient pas partie du système ont été ajoutés plus tard. Dans le but de restreindre les dépenses budgétaires, on a ordonné aux divisions de ne pas dépasser certains niveaux de dépense. Cela n'a pas posé de problème pour la plupart des divisions rurales; toutefois, dans certaines régions urbaines, il a fallu réduire sensiblement le personnel et les programmes. Certains conseils scolaires ayant refusé de se plier aux restrictions imposées, le gouvernement a libéré certains commissaires et en a nommé d'autres.

Par conséquent, lorsqu'on évalue l'incidence réelle des changements, il est difficile, voire même impossible, de séparer les effets des restrictions, les techniques utilisées pour les imposer et le nouvel outil de financement de l'éducation, le MCR.

Il semble bien qu'un grand nombre des critiques qui sont souvent formulées dans les milieux canadiens de l'éducation à l'endroit du MCR de la Colombie-Britannique visent en réalité les choix politiques que le gouvernement de cette province a faits au moment de mettre en oeuvre la réforme du financement de l'éducation.

Le gouvernement aurait pu choisir tout autre modèle de financement et la valeur de ses politiques budgétaires n'a rien à voir avec le modèle du coût des ressources. Toutefois, en utilisant le MCR au cours des six dernières années, la Colombie-Britannique a fait ressortir certains des bons résultats que l'on peut tirer de ce modèle et les facteurs qui peuvent en miner l'efficacité.

Le MCR et les négociations collectives en Colombie-Britannique

Les coûts reliés aux salaires des enseignants représentent l'un des éléments clés du cadre financier du MCR. Ces coûts doivent être ajustés chaque année pour tenir compte des changements négociés, des coûts supplémentaires et des rajustements relatifs au coût de la vie. Lorsqu'ils le sont, la composante salaire du cadre financier conserve son intégrité. Toutefois, il risque d'arriver, à la longue, que de fortes pressions s'exerceront pour qu'on négocie les salaires et les avantages sociaux à l'échelle provinciale.

En 1985, la Colombie-Britannique a annoncé qu'elle ne tiendrait compte dans son cadre budgétaire que d'augmentations de salaire de 5 % pour cette année. Toutefois, à la suite de négociations collectives, les salaires réels ont augmenté de plus de 5 %. En conséquence, le cadre budgétaire était devenu un élément du processus de négociation collective au lieu d'un instrument d'évaluation des coûts de l'éducation. Il ne reflétait plus fidèlement les coûts des niveaux de service et avait ainsi perdu une partie de son utilité.

Le MCR et le contrôle des coûts

En théorie, le MCR pourrait être conçu de manière à établir un système d'éducation adéquat qui réponde aux objectifs de chacun. Peu importe les dépenses engagées au départ (elles seraient probablement assez élevées), les augmentations seraient, après le choc initial, très stables et proportionnelles aux inscriptions et aux changements de prix.

Par ailleurs, s'il arrive qu'une entité désire réduire ses dépenses, il est facile d'élaborer un modèle du coût des ressources à cette fin. Le mécanisme le plus simple consisterait à fixer un ratio élèves-enseignant assez élevé et ensuite à calculer la plupart des autres coûts en fonction de ce ratio. En d'autres termes, aucune formule ne peut *en soi* permettre de déterminer un niveau adéquat de financement et de maintenir ce niveau au fil des ans. Les formules peuvent être intrinsèquement justes

ou injustes, mais lorsqu'il s'agit d'établir un niveau adéquat de ressources, la décision ne peut, et ne pourra toujours, être prise qu'au niveau politique.

La Colombie-Britannique a pris, pour diverses raisons pédagogiques et financières, la décision politique d'augmenter quelque peu le ratio élèves-enseignant, lequel s'établissait à 16,6:1 en 1981-1982. La décision d'établir le niveau de service pour le personnel enseignant a été intégrée dans le cadre budgétaire, ce qui a porté le ratio élèves-enseignant à 17,4 en 1987. Cette réduction de cinq pour cent représente 1 237 enseignants (données de 1989) et 46 millions de dollars. Les économies totales réelles sont plus élevées, car d'autres niveaux de service dépendent du nombre d'enseignants que compte le système.

Toutefois, le MCR est un modèle particulièrement juste du point de vue de la répartition des ressources. Par conséquent, lorsque les fonds disponibles pour l'éducation semblent limités, comme c'est de plus en plus le cas dans le secteur public, il s'avère un instrument de répartition à la fois utile et équitable. Dans le cas de la Colombie-Britannique, même pendant les années où il y a eu une réduction générale du financement de l'éducation, le MCR a permis à de nombreuses régions rurales d'obtenir plus de fonds de la province, ce qui indique que les systèmes précédents de financement ne distribueraient pas les ressources équitablement.

Le financement scolaire dans les années 90 : mesures prises par la Colombie-Britannique à la suite de la Commission royale

Après avoir regagné le droit de lever des impôts locaux et d'établir les niveaux de dépense en 1986-1987, les conseils scolaires ont continué d'augmenter les dépenses locales en dépit de la volonté du gouvernement de restreindre les hausses globales des coûts de l'éducation. Cette tendance est probablement attribuable à deux facteurs. D'abord, la subvention au propriétaire d'habitation (crédit d'impôt) est assez importante dans bien des régions pour contrebalancer, ou même annuler les impôts fonciers nets destinés à l'éducation. Par conséquent, de nombreuses collectivités ont cru que la marge d'imposition ainsi dégagée leur permettrait d'affecter des fonds à l'éducation sur le plan local. Ensuite, les réductions de 1984-1985 ayant créé un « engorgement » de demandes de la part du public, les commissaires ont dû tenir compte de la marge d'imposition dont nous venons de parler dans leurs décisions en matière de dépenses.

En 1988, la Commission royale sur l'éducation a publié son rapport intitulé *Legacy for Learners*. Bon nombre des 83 recommandations qu'il contenait avaient trait au financement de l'éducation. En janvier 1989, pour donner suite à ces recommandations, le gouvernement a augmenté le financement de façon appréciable afin de procéder à des réformes telles que la création de maternelles ouvertes toute la journée et la mise en oeuvre d'un programme d'immobilisations élargi pour la construction et le remplacement des écoles.

Le gouvernement a en outre décidé de continuer à utiliser l'approche MCR pour le financement de l'éducation, et d'exiger des conseils qu'ils tiennent un référendum local lorsqu'ils désirent offrir des programmes dépassant les niveaux de service établis par la province. En somme, cette dernière a choisi de financer la totalité des coûts des programmes approuvés dans chaque région. Le fait qu'une partie de ces fonds provient de l'imposition locale est sans importance, car le nouveau système tient pour acquis que les conseils voudront et devront faire cet effort afin de réaliser les revenus nécessaires au financement des programmes approuvés. Les *impositions vraiment locales* seront maintenant réservées aux dépenses relatives à des programmes dépassant la norme provinciale, et elles seront soumises à l'approbation du public au moyen d'un référendum.

En prenant cette mesure, la Colombie-Britannique a montré qu'elle avait l'intention de mettre le concept du MCR vraiment à l'essai. Si ses niveaux de service sont effectivement adéquats et son cadre budgétaire bien établi, il y aura assez de fonds pour soutenir les programmes approuvés dans toute la province et les dépenses annuelles augmenteront proportionnellement aux inscriptions et aux coûts en salaires et en matériel. Toutefois, l'autonomie locale a été fortement réprimée par des contrôles budgétaires serrés. Les conseils scolaires locaux ne peuvent accéder à la riche l'assiette de l'impôt sur la propriété commerciale et les niveaux approuvés pour les programmes ne peuvent être dépassés sans la tenue d'un référendum. On ne peut offrir de nouveaux services tant que la province n'en a pas établi les niveaux. Stephen Lawton [1987] a fait les observations suivantes au sujet de l'exercice des pouvoirs provinciaux en matière d'éducation :

> ... le financement est lié de plus en plus aux programmes, et les subventions provinciales sont proportionnelles aux coûts de certains programmes. Bien que, comme c'est le cas en Colombie-Britannique, les conseils scolaires ne soient pas tenus explicitement de dépenser la somme totale qu'ils reçoivent de cette façon, de fortes pressions normatives les incitent à le faire.
>
> ... on accorde plus de valeur à l'égalité qu'à l'autonomie, même si cela signifie que les fonds ne sont pas dépensés de manière à donner le plus grand degré de satisfaction au plus grand nombre.

Résumé

La Colombie-Britannique a fait plus que toute autre province pour établir un cadre budgétaire rationnel qui assure la répartition équitable des fonds disponibles pour l'éducation dans tout son territoire. Elle applique un système élaboré d'établissement des coûts et de comptabilité qui, semble-t-il, permet d'évaluer exactement les coûts dans toutes les régions, malgré les grandes différences qu'il y a entre elles. La province a aussi investi beaucoup d'argent pour mettre au point des indicateurs de résultats scolaires et elle s'est engagée à établir un système de repérage et de dossiers fondé sur ces indicateurs.

Il semble du moins que les débats futurs concernant l'éducation en Colombie-Britannique porteront de plus en plus sur ce que le système tente de réaliser avec ses étudiants plutôt que sur la question de savoir si le financement des coûts de l'enseignement est adéquat. Le sujet ne manquera pas de susciter des controverses; toutefois, les réformes effectuées à ce jour sont aussi importantes que concrètes et elles concernent directement un grand nombre des points sur lesquels les observateurs de l'éducation ont formulé des critiques. Il serait dans le meilleur intérêt des enseignants canadiens d'observer et d'étudier attentivement les effets de ces réformes.

La réforme du secteur public, les écoles privées et les bons d'études

Dans cette section, nous examinerons diverses solutions possibles pour raffermir le système de l'éducation primaire et secondaire au Canada. Nous parlerons notamment de la possibilité de recueillir et d'utiliser des données plus exactes sur ce qui se passe présentement dans nos écoles, de mieux mettre à profit ce que nous connaissons déjà sur la gestion de l'enseignement, des classes et des écoles, de mettre au point de nouveaux mécanismes de régie pour renforcer l'obligation de rendre compte et accroître la participation des parents, et enfin, d'analyser l'incidence potentielle des bons d'études. La conclusion de la section portera sur une synthèse des éléments qui pourraient améliorer grandement notre système global d'éducation.

Les critiques du système d'éducation publique se divisent généralement en deux grandes catégories. Le premier groupe s'inquiète au sujet des allégations voulant que les compétences des diplômés diminuent ou ne suffisent pas pour répondre aux besoins des employeurs ou des centres d'enseignement supérieur. Ces allégations ont fait l'objet d'un rapport sur l'analphabétisme publié par l'agence *Southam News*, et elles sont souvent entendues chez les doyens de diverses facultés des universités canadiennes. Leur fondement empirique est assez faible compte tenu du fait qu'il n'existe pas de données comparatives adéquates et que la proportion de diplômés du secondaire qui entreprennent des études supérieures était beaucoup plus importantes en 1990 qu'en 1950 par exemple. En effet, à l'heure actuelle, plus de 50 % de ces diplômés poursuivent leurs études tandis qu'en 1950, cette proportion n'était que d'environ 15 %. Par conséquent, les centres d'éducation postsecondaire sont aujourd'hui en présence d'étudiants dont l'éventail d'habiletés est beaucoup plus large qu'en 1950.

Le deuxième groupe important de critiques est celui des parents qui estiment que leurs valeurs en matière d'éducation ne sont pas suffisamment prises en considération ou appuyées par l'école publique. Leurs préoccupations portent sur la matière à enseigner, les « valeurs » (religieuses ou laïques), les méthodes d'appren-

tissage, ou la capacité de répondre aux besoins particuliers des enfants désavantagés.

Les solutions proposées s'articulent fréquemment autour de réformes importantes du système public ou de l'élargissement des choix offerts aux parents et aux élèves, parfois au moyen du financement des écoles privées par l'État ou dans le cas de propositions plus radicales, du recours aux bons d'études. Avant de parler des options possibles en matière de réforme, nous devons d'abord déterminer la nature des techniques de surveillance et de mesure utilisées actuellement dans le système public ainsi que la nature des réformes proposées. En d'autres termes, comment savons-nous qu'une réforme s'impose et comment pouvons-nous être certains que les réformes proposées seront efficaces et appropriées?

La surveillance du système : beaucoup de données, peu d'information

Il est étonnant que nous disposions de si peu d'information sur l'efficacité d'un système dont le coût annuel dépasse les 30 milliards de dollars (1990-1991) ou sur les répercussions qu'il a sur les élèves. Prenons le fait qu'aucune province ne possède un indicateur fiable de son taux de décrochage, et connaît encore moins les raisons pour lesquelles les élèves quittent l'école. Bien entendu, de nombreuses études ont été effectuées à ce sujet et beaucoup de données assez uniformes d'une période et d'une sphère de compétence à l'autre ont été compilées. Il n'en demeure pas moins que les divisions scolaires dans l'ensemble ne surveillent pas le taux de décrochage et ne donnent aucune orientation claire dans le but de réduire ce taux. Pourtant, on sait très bien que le taux de persévérance scolaire est étroitement lié au comportement ultérieur sur le marché du travail et, partant, au bien-être économique futur. Les résultats scolaires servent rarement à mesurer l'efficacité des enseignants, même dans des situations soigneusement contrôlées. Certaines provinces en sont arrivées à des ententes pour que les données sur les résultats d'examens ne soient pas divulguées au niveau de chaque école.

À part les données que l'on rassemble en classe pour constituer le dossier de chaque élève, on en compile régulièrement bien peu pour la gestion du système, le perfectionnement du personnel ou le contrôle de la qualité. Il est encore plus rare de trouver une division scolaire qui fixe des objectifs pour des questions comme le taux de persévérance scolaire, le taux de fréquentation, le taux de réussite ou les résultats de tests normalisés ou imposés au niveau de la division.

Les défenseurs du système actuel font valoir que l'éducation est une question tellement complexe qu'elle échappe aux mesures quantitatives; en outre, comme les élèves qui arrivent à l'école viennent de milieux familiaux très différents, ont vécu des expériences diverses et n'ont pas le même niveau de préparation, il serait injuste de comparer les résultats scolaires obtenus par les enseignants et les écoles. Ils font aussi valoir que les résultats de l'éducation ne devraient pas se limiter aux connaissances en lecture, écriture ou civisme, et que les résultats plus

généraux ne se mesurent pas facilement. Ces arguments sont absolument vrais, mail ils sont aussi peu pertinents.

Le système de soins de santé n'évite pas de compiler des données sur la morbidité et la mortalité sous prétexte que certains patients sont plus malades, plus pauvres ou plus vieux que d'autres. Les taux de morbidité et de mortalité de diverses catégories de risques associés aux procédures chirurgicales sont en fait de très près surveillés; en conséquence, on recommande fréquemment aux médecins de changer de technique ou de suivre des cours de perfectionnement. Les traditionnelles « séances scientifiques hebdomadaires », au cours desquelles les questions de soin et de traitement sont examinées attentivement, offrent des possibilités de perfectionnement sous la direction d'experts reconnus. Tous ceux qui travaillent à l'intérieur du système de soins de santé savent que des données très détaillées sur les soins et les traitements sont compilées et qu'elles font l'objet de beaucoup de recherches.

Dans le secteur privé, il arrive souvent qu'on demande au personnel de modifier ses attentes en fonction des réalités du marché local, qu'on établisse des objectifs particuliers et qu'on offre des cours de formation et de l'aide à ceux qui doivent desservir des marchés spécialisés. Bien que le système d'éducation publique prenne parfois de telles mesures, celles-ci s'appliquent habituellement au niveau de l'école locale et dépendent fortement de l'esprit d'initiative du directeur; elles ne font pas partie du système au niveau de la division ou de la province.

Autrement dit, comme le système scolaire n'a pas ce qu'il faut pour mesurer *tous* les indicateurs appropriés des résultats obtenus par les élèves, il ne devrait en mesurer systématiquement *aucun*. En raison de la difficulté admise et réelle que pose le recours aux examens finaux des provinces, certaines écoles permettent à des étudiants d'obtenir un diplôme, souvent avec des notes élevées, sans que ceux-ci n'aient jamais passé d'examen écrit. Le réveil est souvent brutal pour ces étudiants lorsqu'ils arrivent dans les établissements d'enseignement supérieur.

D'après certaines études, dont le rapport Radwanski publié en Ontario [1987], le système a parfois recours à la méthode des classes homogènes pour diriger des sous-groupes entiers d'élèves vers des programmes moins exigeants. Les forts préjugés qu'on entretient envers ces élèves deviennent des pièges dans lesquels ceux-ci tombent inévitablement; ils finissent par décrocher, et à un taux alarmant. Peu d'entre eux poursuivent leurs études. Une telle sélection n'est pas fondée sur des méthodes d'évaluation appliquées avec soin ou sur des données fiables concernant les aptitudes. Elle a néanmoins lieu et elle oriente souvent les enfants vers un point de non retour qui se traduit par une perte, pour eux et pour le pays.

Nous pourrions aborder la question de résultats scolaires d'une autre façon. Quelles sont les qualités observables d'une personne efficace? La plupart

répondraient que c'est la capacité de lire et peut-être d'écrire avec un esprit critique, de pouvoir comprendre et effectuer les calculs ordinaires associés aux finances personnelles et publiques, et d'avoir certaines connaissances sur l'histoire, la géographie et les systèmes politiques et économiques du pays. Ces qualités devraient être alliées à la capacité de bien communiquer, d'établir des relations durables, de faire preuve de tolérance et de reconnaître la valeur des différences. On pourrait y ajouter la discipline à l'égard du travail et la volonté de contribuer à la société, sans oublier le mode de vie sain ainsi que les habiletés et les connaissances nécessaires à la fondation et à l'entretien d'une famille.

Il se trouve que pratiquement tous ces résultats peuvent être évalués, certains avec beaucoup de précision et d'autres avec moins. Il existe des interventions et des techniques éducatives qui ont une incidence sur tous ces résultats. Elles ne donnent pas toujours les résultats escomptés, mais elles sont connues.

L'évaluation des progrès des élèves en regard des niveaux de compétence désirés comporte trois objectifs :

– informer les élèves et les parents des résultats obtenus;

– fournir des données de gestion pour assurer la formation et le perfectionnement professionnels au niveau local ou dans tout le système;

– fournir des données pour la recherche et l'élaboration de nouvelles approches pédagogiques qui pourraient améliorer le système.

Par conséquent, l'une des premières réformes importantes de l'éducation publique serait de s'engager à obtenir, à compiler et à utiliser systématiquement tout un éventail de données sur les résultats scolaires obtenus par les élèves.

À la recherche de l'excellence en éducation

La littérature sur la réforme du système d'éducation publique qui a lieu présentement dans de nombreuses parties du monde est abondante et elle continue de s'accroître. Par exemple, un certain nombre de régions américaines font appel à des écoles d'enseignement spécialisé (écoles ayant un mandat spécial pour répondre aux besoins d'un groupe ou dispenser une forme particulière d'enseignement). L'inscription à ces écoles est libre et celles-ci disposent parfois de ressources supplémentaires pour appliquer leur programme. Elles peuvent aussi relever d'un conseil scolaire formé de parents, qui participe activement à la direction de l'école, au choix du personnel et à la prise de décisions en matière d'éducation. Le conseil de district approuve le budget, les règlements et les politiques de l'école spécialisée.

D'autres régions envisagent l'établissement d'un système d'écoles parallèles pour l'éducation des groupes désavantagés. Par exemple, l'État du Minnesota étudie la

possibilité de créer un conseil indien de l'éducation dans la région urbaine de Minneapolis et St. Paul afin d'aider à l'éducation des Indiens américains de la région. Un tel conseil se composerait de commissaires élus, choisis dans la population cible, et aurait son propre budget. Les Canadiens ont déjà des districts scolaires parallèles, sous la forme des conseils scolaires relevant des autorités catholiques ou d'autres groupes religieux, qui ont été établis en vertu des droits constitutionnels de dispenser l'enseignement religieux. Il semble toutefois que la société canadienne est maintenant prête à considérer l'éducation comme un droit collectif en vertu duquel des groupes comme les autochtones, qui se distinguent du point de vue culturel, linguistique ou racial, peuvent demander que leurs enfants soient éduqués dans des écoles indépendantes du système scolaire dominant. Les conseils de ce genre seront généralement plus petits que ceux qui font partie du système dominant, ce qui constituera un nouveau défi sur le plan de l'enseignement car les programmes scolaires continuent à s'élargir et à évoluer rapidement.

Un très fort mouvement en faveur de « l'excellence » a pris forme au cours des dix dernières années, tant aux États-Unis qu'au Canada. Une recherche effectuée avec soin dévoile peu à peu les approches administratives, pédagogiques et budgétaires qui sont étroitement reliées à l'amélioration des résultats scolaires, ceux-ci étant mesurés à partir d'examens normalisés. Bien que les études de ce genre exigent beaucoup de temps et qu'elles soient difficiles à mener du point de vue méthodologique, plusieurs ont donné divers résultats intéressants, mais non concluants jusqu'à maintenant.

Dans l'enquête peut-être la plus utile menée jusqu'à présent à ce sujet, Hanushek [1989] a passé en revue 187 études de l'incidence de certaines variables reliées aux dépenses sur les résultats scolaires. Il a conclu que trois variables coûteuses, soit les compétences des enseignants, leur expérience et la taille de la classe, ont peu de rapport discernable avec les résultats obtenus par les élèves. Toutefois, il est important de noter que dans le cas de l'expérience de l'enseignant, la grande majorité (80 %) des études font ressortir *une certaine* corrélation positive mesurable avec les résultats scolaires. Il est probable que cet effet ne soit pas sans fin, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessairement mieux d'avoir 30 ans d'expérience que d'en avoir 15. Toutefois, *un certain* niveau d'expérience est presque certainement avantageux sur le plan des résultats scolaires.

Dans 104 des études menées, l'élève a été utilisé comme unité d'analyse, tandis que dans les autres, on a choisi l'école ou une entité plus grande à cette fin. Les données compilées au niveau de l'élève étant généralement agrégées, il est difficile de dire si les résultats sont semblables pour l'ensemble des élèves ou s'ils sont très variés et ne présentent de petites différences qu'en raison du calcul de la *moyenne*. Il est possible que des classes plus petites avantagent certains élèves et en désavantagent d'autres; les études ne permettent pas d'élucider cette question d'une importance capitale. Le problème a été soulevé d'une autre manière par certains enseignants. Ils admettent que, par exemple, le rendement des élèves dans les petites

classes ne changera que si les méthodes pédagogiques sont modifiées de façon à tirer parti de la taille réduite de ces classes. Après tout, un cours magistral reste un cours magistral peu importe le nombre de participants.

Anderson [1989] signale trois sujets de recherche prometteurs : la signification de l'importance des effets, la réorientation vers les stratégies d'enseignement productives et celles vers les écoles productives.

Citant Rosenthal, Anderson signale qu'un grand nombre des effets apparemment peu discernables notés par Hanushek, par exemple ceux découlant de la modification de la taille des classes, se traduisent en réalité par des gains importants pour certains élèves. Un examen plus minutieux des changements par rapport au rendement de chaque élève pourrait faire ressortir la nécessité de modifier davantage les approches pédagogiques en fonction des besoins divers des élèves.

Hanushek [1987] a également examiné les pratiques d'enseignement productives. Bien que les différences soient difficilement quantifiables, il semble que les directeurs peuvent déceler les compétences pédagogiques présentes chez les « bons » enseignants. Si c'est le cas, il faudrait peut-être en profiter pour mieux utiliser les compétences de ces « chefs de file » afin d'améliorer l'efficacité de l'enseignement.

Un grand nombre d'études récentes ont porté surtout sur l'identification des écoles efficaces par la mesure des résultats obtenus à des tests normalisés. Les variables dégagées comprenaient notamment une forte orientation pédagogique venant du directeur, des attentes élevées de la part des enseignants à l'égard des étudiants, l'engagement à inculquer les habiletés de base, le temps consacré à des tâches particulières d'apprentissage, une atmosphère ordonnée dans l'école et dans la classe, et l'évaluation systématique des élèves. Malheureusement, ces caractéristiques sont difficiles à implanter et à maintenir compte tenu de la mobilité des élèves et des enseignants, et il n'est pas facile d'en faire prendre conscience aux directeurs.

Considérés de l'extérieur du cadre de l'éducation, ces résultats seraient perçus comme le produit d'une bonne gestion. Malheureusement, le système d'éducation prévoit peu de temps pour la formation de ses gestionnaires dans les domaines dont nous venons de parler. En outre, les données en matière de comportement organisationnel révèlent qu'il est possible d'acquérir de telles compétences jusqu'à un certain point, mais que le processus est loin d'être facile et les résultats ne sont pas garantis.

On s'accorde au moins pour dire que le leadership en éducation est de nature pédagogique et non administrative. Les systèmes scolaires qui sont conçus de façon à ce que leurs directeurs généraux et leurs directeurs pédagogiques passent plus de « temps à des tâches pédagogiques » tiendront compte de cette observation.

Résumé : que savons-nous vraiment de la réforme scolaire?

Malheureusement, une grande partie de ce que nous savons est essentiellement négative. Nous savons qu'il existe beaucoup de données, mais peu d'information utile sur les résultats scolaires et que les données ne sont pas largement utilisées pour la gestion ou l'amélioration du système. Nous savons que la réduction du ratio élèves-enseignant ne semble pas améliorer, du moins dans l'ensemble, les résultats obtenus par les élèves. Nous savons aussi qu'une plus grande compétence des enseignants (plus d'un diplôme) n'a généralement pas de rapport étroit avec le rendement des élèves. Nous connaissons moins les effets de l'expérience à ce sujet. D'un point de vue plus positif, nous commençons à découvrir les caractéristiques des écoles et des divisions scolaires efficaces : de façon générale, elles sont identiques à celles que possèdent les dirigeants et administrateurs efficaces de nombreux milieux, et on peut y ajouter une direction pédagogique hautement compétente aux niveaux de la division et de l'école locale.

Sur une note plus optimiste, il convient de souligner que le système scolaire public accueille des élèves dont les besoins sont beaucoup plus variés qu'auparavant. La société a demandé qu'on se penche sur un plus large éventail de questions y compris sur la dynamique de la vie, les programmes culturels et les nouveaux sujets de cours. La plupart des systèmes les plus importants offrent maintenant un choix assez varié de programmes au niveau secondaire; l'étendue des choix suscite même des critiques. Un grand nombre d'écoles urbaines offrent des programmes au niveau du baccalauréat international ou des programmes d'équivalence de cours.

Les systèmes scolaires destinés aux autochtones du Canada sont en pleine évolution, les bandes locales et les conseils tribaux assumant la responsabilité de l'administration de leurs écoles locales. Partout au Canada, on exerce de plus en plus de pressions en faveur de l'établissement de structures régionales ou provinciales dont pourraient relever l'enseignement, l'administration et la direction des écoles indiennes, afin de remplacer les fonctions qu'exerce encore le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Il existe des programmes de formation des enseignants autochtones dans de nombreuses provinces et un pourcentage de plus en plus élevé de l'effectif des écoles autochtones en est issu.

Il est intéressant de noter que de nombreuses écoles septentrionales, et toutes les écoles des Territoires du Nord-Ouest, exercent un haut degré de contrôle sur le plan local, un concept qui a été mis de l'avant aux États-Unis, mais qui n'a pas été appliqué sur une grande échelle ni aux États-Unis ni au Canada. Des conseils scolaires ou comités élus, en collaboration avec le directeur, choisissent le personnel, établissent les priorités locales de l'enseignement et décident jusqu'à un certain point de l'affectation des ressources. Il serait peut-être bon que les régions situées plus au sud fassent l'essai de telles approches pour encourager les parents à participer d'une manière significative aux activités des écoles locales. Cela est d'autant

plus important que, comme l'indique la recherche, l'appui et la participation des parents à l'éducation de leurs enfants constituent un fort indicateur des résultats scolaires.

Les systèmes d'éducation consacrent maintenant jusqu'à 10 % de leurs budgets à des programmes pour les enfants ayant des besoins particuliers au niveau de l'apprentissage. Dans l'examen qu'il a fait des coûts et des avantages de l'éducation spéciale à Terre-Neuve, Jay Godsell [1989] cite diverses études montrant que pour les personnes légèrement retardées, le rapport avantages-coûts des revenus futurs actualisés dépasse toujours le coût de l'éducation, en règle générale dans une proportion supérieure à 5:1. Il ne fallait pas s'attendre à ce que les dépenses engagées à ce titre améliorent le rendement des élèves non handicapés; toutefois, elles auront été incluses dans un grand nombre des études dont l'objet était d'examiner les résultats scolaires par rapport aux niveaux généraux des dépenses.

Selon la définition utilisée par Statistique Canada, plus de 17 % des enfants canadiens vivent dans la pauvreté. Nous savons qu'ils arrivent à l'école avec plusieurs longueurs de retard et que l'école ne peut à elle seule combler leurs lacunes. Pour ces enfants, les avantages tirés de l'éducation seront reliés de plus près au soulagement de leur pauvreté qu'à toute autre chose. Les écoles ont accepté de jouer des rôles sociaux qui étaient auparavant l'apanage des familles ou d'autres structures sociales comme l'église. Les dépenses associés à ces activités ne peuvent être facilement évaluées; toutefois, elles semblent importantes et on ne peut s'attendre à ce qu'elles produisent une amélioration de *l'ensemble* des résultats obtenus par les élèves.

Il se pourrait bien que nous ayons atteint le point où nos investissements dans les mécanismes traditionnels d'amélioration du système d'éducation – formation plus poussée des enseignants et réduction de la taille des classes – donnent des rendements décroissants. Par ailleurs, il est clair que le système ne répond pas aux besoins des quelque 30 % d'élèves qui décrochent avant d'avoir terminé leurs études secondaires, ni à ceux des autochtones canadiens, ni à ceux de nombreux enfants qui vivent au coeur des villes. Il est peu probable que les solutions résident dans une hausse générale des ressources affectées, ou dans une réduction des moyens généraux utilisés; elles découleront plutôt de stratégies soigneusement étudiées qui allieront, à l'échelle de l'école et de la division scolaire, l'innovation, la gestion pédagogique, la recherche et l'évaluation ainsi que la mise sur pied de systèmes d'information grandement améliorés.

L'évolution en tant que réforme

En raison de la taille massive du système d'éducation publique, il est difficile de discerner les changements très importants qu'on a apportés au cours des vingt dernières années pour répondre aux critiques comme celles que nous avons soulignées plus haut, et aussi pour s'ajuster à l'évolution constante des milieux poli-

tique, constitutionnel, scientifique et social. Sans prétendre en dresser une liste exhaustive, voici quelques-uns des principaux changements importants qui se sont produits :

– L'introduction de l'informatique en éducation, tant comme matière que comme moyen d'étudier les sujets traditionnels.

– L'élaboration rapide et généralisée de programmes d'éducation en langue seconde, dispensés dans des installations distinctes ou séparées. L'enseignement dans les deux langues officielles du Canada est maintenant offert dans la plupart des provinces; en outre, il existe des programmes d'immersion en français et en anglais de même qu'en allemand, en ukrainien et dans d'autres langues. Dans les collectivités autochtones du Canada, l'anglais ou le français est souvent la seconde langue d'instruction, la langue locale étant utilisée durant les premières années d'école.

– L'introduction de toute une gamme de matières nouvelles, surtout, mais non exclusivement, à l'école secondaire. Les grandes écoles secondaires offrent fréquemment des cours en science politique, en connaissances internationales, en sociologie, en économie et en études environnementales, tandis que les écoles commerciales ont élargi leurs programmes pour y inclure la comptabilité, le dessin commercial, la gestion d'entreprise et d'autres sujets connexes. Ces nouveaux cours sont créés de plus en plus souvent en collaboration avec des industries locales ou nationales et des groupes d'affaires.

– L'acceptation du rôle que l'école peut jouer dans le domaine de l'éducation sexuelle et dans la sensibilisation aux risques associés à la sexualité humaine, notamment au SIDA.

– L'acceptation, bien souvent avec réserves, du rôle élargi de l'école en matière de socialisation et d'orientation, y compris du recours à des travailleurs sociaux, à des conseillers et à des services de soutien afin de permettre aux élèves, aux enseignants et aux parents de faire face à certains problèmes graves : mauvais traitements, suicide, alcoolisme, toxicomanie, éclatement de la famille et autres sources de stress.

– La création de divers cours pour les étudiants ayant des besoins spéciaux; ces cours peuvent s'adresser à toutes sortes de groupes allant des enfants sévèrement handicapés jusqu'aux surdoués. Il arrive assez souvent que les écoles consacrent jusqu'à 10 % de leurs dépenses à de tels programmes.

– La mise sur pied, dans de nombreuses régions urbaines et dans quelques régions rurales, d'écoles spéciales à l'intérieur du système public. Cette mesure vise notamment les « Native Survival Schools » et prévoit des ententes avec les parents de groupes minoritaires particuliers afin que ceux-ci participent directement à

l'administration d'une école pour mieux répondre aux besoins de leurs enfants. On peut également citer les écoles pour décrocheurs, les programmes de réinsertion des adultes, et les écoles pour d'autres sous-groupes comme celles qui se chargent de l'éducation des adolescentes-mères et offrent des services de maternelle pour leurs enfants.

– L'utilisation grandement accrue de programmes de voyages et d'échanges à diverses fins dont l'étude d'une langue ou la découverte d'une culture, la pratique du sport et des arts de la scène, l'apprentissage de l'histoire, de la géographie et des questions internationales, ainsi que les études politiques.

Les lecteurs pourraient sans doute ajouter d'autres exemples à cette liste. Quoi qu'il en soit, il s'agit ici de souligner qu'en dépit de sa taille et de sa réputation de rigidité, le système scolaire public a en fait évolué considérablement après avoir relevé de nombreux défis et tiré parti d'une foule de possibilités. Certains changements n'ont nécessité qu'une adaptation interne; d'autres, notamment ceux qui concernent la création de programmes d'éducation dans la langue d'une minorité, ont exigé que de nouveaux systèmes soient établis, définis, financés et dirigés.

D'une certaine manière, l'évolution du système d'éducation est elle-même devenue l'objet de nouvelles critiques. On s'inquiète de la fragmentation des programmes et du manque de temps à consacrer aux matières « de base » comme la langue, les arts et les mathématiques, résultat de la demande de matières facultatives. Le rôle des écoles pour ce qui est de l'enseignement dans les langues minoritaires a entraîné le milieu de l'éducation dans la tourmente nationale que provoquent les droits des groupes représentant les deux langues officielles. Ceux qui sont en faveur de l'inclusion des étudiants ayant des besoins spéciaux se trouvent confrontés à ceux qui voient cette inclusion comme une entrave à l'expérience éducationnelle de leurs enfants. Dans une société libre, la diversification des programmes des institutions de base soulèvera fréquemment des controverses, car les personnes qui se trouvaient auparavant en marge de la société commenceront à faire des revendications que cette même société déclare légitimes. Dans de pareilles circonstances, il faut acquérir de nouvelles compétences en gestion, y compris la capacité de régler les conflits. Ce sont là des compétences qui n'abondent pas toujours quel que soit le système concerné!

Cette tendance évolutive est elle-même très prometteuse pour la réforme de l'éducation. Les futuristes et les théoriciens du comportement organisationnel font remarquer l'existence d'une force inclination vers ce que Toffler, Naisbitt et d'autres ont appelé une structure « souple-rigide ». Dans une telle structure, les normes générales et le soutien viennent de l'ensemble du système tandis que la prise de décisions et les mécanismes locaux relèvent de ceux qui sont directement concernés au niveau local. Dans le domaine de l'administration de l'éducation, les meilleures divisions comme celles des Territoires du Nord-Ouest, de la Frontier School Division au Manitoba et de la Northern Lights School Division en

Saskatchewan en constituent les meilleurs exemples. Ces divisions ont préparé d'excellents programmes scolaires qui tiennent compte des valeurs culturelles et de l'histoire locale, ce qui permet aux enfants d'apprendre à l'aide des outils qui reflètent leur expérience. Dans chacune de ces divisions, on a mis sur pied des mécanismes de gestion des écoles locales en faisant appel à des comités de parents pour l'embauchage, l'établissement des programmes et les politiques locales; ces comités collaborent avec les conseils régionaux d'administration qui se chargent de la direction générale du système. Les membres des conseils sont habituellement élus parmi les membres des comités scolaires locaux, de manière à assurer une représentation régionale. Bien qu'on trouve des exemples de tels mécanismes de gestion dans les divisions scolaires urbaines, il a fallu exercer des pressions pendant des années avant qu'ils ne soient créés et ceux-ci ne représentent nullement une solution de rechange systémique aux modèles traditionnels d'administration de l'éducation.

La participation des parents à l'éducation étant reconnue comme l'un des bons indicateurs de la réussite scolaire des enfants, il semblerait très avantageux d'adapter ces modèles aux situations urbaines où le taux de décrochage demeure élevé et où les parents sont souvent tenus à l'écart du système d'éducation pour des raisons de classe, d'ethnie et de langue ou pour d'autres facteurs.

Les écoles privées (indépendantes) : sont-elles des véhicules de réforme de l'éducation?

Lorsqu'on parle d'écoles, la signification des termes « privées » et « indépendantes » engendre beaucoup de confusion. En Alberta, en Saskatchewan, en Ontario et au Québec, où les écoles desservant les minorités catholiques ou protestantes ont droit de recevoir des fonds publics, ces écoles sont appelées « séparées » ou « dissidentes ». Dans ces quatre provinces et à Terre-Neuve, où il y a quatre conseils confessionnels, les divisions sont gouvernées par des conseils élus. Les conditions d'admission varient grandement d'un conseil à l'autre; certains sont tenus de ne pas imposer de restrictions tandis que d'autres peuvent limiter les inscriptions pour diverses raisons.

Dans les provinces comme la Colombie-Britannique et le Manitoba, les écoles catholiques romaines sont dites « indépendantes » parce que l'administration provinciale ne leur accorde pas de fonds publics, et que les conseils de ces écoles ne sont pas élus par ceux qui les appuient. Ces écoles reçoivent plutôt des subventions, fonctionnent en tant qu'écoles « indépendantes » et peuvent choisir leurs élèves. Toutefois, dans la pratique, la plupart accueillent généralement des élèves de tous les types lorsqu'elles ont la place requise.

Dans la plupart des provinces, il y a aussi des écoles qui ne font pas partie du système public ou dissident et qui préfèrent être qualifiées d'« indépendantes » plutôt que de « privées », ou, si l'on veut, d'élitistes. En règle générale, elles sont

libres d'enseigner la religion ou d'autres matières qu'on ne trouve pas dans les programmes des écoles publiques, et habituellement de réglementer l'admission des élèves. Toutes les provinces comptent des écoles laïques et religieuses, indépendantes ou privées, et réglementées à des degrés divers. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec accordent à ces écoles des subventions pouvant atteindre 80 % de ce qu'elles octroient par élève au système public. En Ontario, les écoles privées ne reçoivent aucune aide et elles ne sont pas tenues d'embaucher des enseignants ayant un brevet d'enseignement. Dans d'autres provinces, les exigences relatives au brevet d'enseignement sont parfois, mais non nécessairement, liées à l'obtention de fonds publics par l'école.

Outre les systèmes confessionnels, protestants ou catholiques, laïques (publics) et indépendants officiellement organisés, il existe un grand nombre de régimes locaux qui respectent les pratiques historiques ou desservent des groupes minoritaires distincts, parfois sans une pleine protection législative. Des conseils scolaires francophones existent de fait au Manitoba depuis de nombreuses années, mais en vertu de la loi, ce sont des conseils « publics ». Conformément aux lois sur l'éducation, il existe des écoles pour les Huttériens dans les provinces des Prairies et des écoles pour les Mennonites en Ontario, bien qu'elles ne bénéficient pas d'une garantie constitutionnelle. Dans bon nombre de cas, la plupart du temps pour des raisons historiques, des ordres religieux ont pu administrer une école particulière à l'intérieur d'un système scolaire plus vaste.

Ce bref résumé illustre clairement que l'aide financière que reçoivent les écoles indépendantes et les règlements auxquels elles sont soumises varient grandement d'une région à l'autre du pays. En Ontario, où aucune aide n'est offerte, 3,6 % des élèves étaient inscrits dans de telles écoles en 1986-1987; en Saskatchewan, où celles-ci jouissent d'un appui important, seulement 1,5 % des élèves y étaient inscrits. Toutefois, en règle générale, les inscriptions sont proportionnelles au soutien public. Dans les provinces maritimes et à Terre-Neuve, elles correspondent en moyenne à moins de 1 %. En Colombie-Britannique, où les écoles indépendantes qui répondent aux conditions requises ont maintenant droit de recevoir jusqu'à 50 % de l'aide provinciale par élève, les inscriptions ont augmenté en proportion du financement public et sont passées de 3,9 % à 7,1 % au cours des 20 dernières années. Au Québec où le niveau d'aide est le plus élevé, elles ont atteint 8,6 % en 1986-1987. En 1988, 4,7 % des élèves canadiens étaient inscrits dans des écoles indépendantes, comparativement à 2,5 % en 1971.

On ne saurait dire si le financement a suivi la demande publique, sans avoir d'effet réel sur les inscriptions, ou s'il a précédé la demande publique et fait ainsi augmenter les inscriptions. On possède en outre bien peu de données quant aux effets du soutien public sur les frais de scolarité. Nous ne savons pas si les hausses du financement public ont entraîné une réduction des frais de scolarité ou une baisse du taux d'augmentation de ces frais. Nous ne savons pas non plus si elles ont contribué à rapprocher les salaires des enseignants du système privé de ceux de

leurs collègues du secteur public.

Par ailleurs, rien ne prouve que la réduction du nombre d'élèves visés par les subventions provinciales ait permis au contribuable d'économiser quoi que ce soit. Bien que les subventions provinciales diminuent généralement avec les inscriptions, les conseils locaux peuvent combler ce manque à gagner au moyen de prélèvements locaux, car ils estiment que la baisse des inscriptions est souvent trop faible pour qu'on puisse réaliser des économies. La seule manière d'évaluer ces économies avec certitude serait de tenir compte de tous les revenus et de calculer soigneusement le coût unitaire de l'éducation des élèves qui restent.

Il existe peu de données (et elles proviennent surtout des États-Unis) pour appuyer la thèse que les diplômés des écoles privées ont des habiletés supérieures à la moyenne, après que les facteurs socio-économiques ont été pris en considération. À ce sujet, même si les premières études effectuées montrent que les élèves des écoles indépendantes détiennent un avantage relatif, Levin [1987] fait remarquer ce qui suit :

> Les ajustements que nécessitaient certains problèmes (méthodologiques) ont eu pour effet de réduire sensiblement ou d'éliminer les avantages des écoles privées. Les résultats longitudinaux fondés sur les changements qui se sont produits entre la première et la dernière année collégiale ont révélé des effets estimatifs encore moins importants sur les écoles privées. Selon le modèle statistique utilisé, l'écart type de l'avantage maximum des écoles privées a oscillé entre 0 et 0,1.

Citant les travaux d'Alexander et Pallas au sujet des résultats obtenus par les élèves des écoles secondaires catholiques aux États-Unis, Levin [1987] fait remarquer que ces derniers obtiennent au mieux 2 points de pourcentage de plus que les élèves des écoles publiques, ce qui indique que 48 % se trouvent au-dessous de la moyenne et 52 % au-dessus. Ces chiffres ne constituent pas une preuve convaincante de la supériorité des écoles indépendantes.

Bien qu'on puisse justifier l'aide accordée aux écoles indépendantes par l'offre d'un meilleur choix aux parents, il n'existe pratiquement pas de données au Canada, et guère plus aux États-Unis, qui permettent d'appuyer cette politique sur la foi des résultats scolaires ou des économies réalisées. Certains théoriciens peuvent être fermement convaincus du contraire, mais leurs hypothèses n'ont pas encore été prouvées.

Par conséquent, il semblerait que les écoles indépendantes ne constituent actuellement pas la solution idéale pour réformer le système de l'éducation primaire et secondaire au Canada. Cela est d'autant plus vrai que ces écoles, en raison de leur nature, ne sont pas assujetties aux politiques publiques, qu'il s'agisse de réforme ou d'autre chose. Quoi qu'il en soit, il existe peu de données empiriques sur lesquelles fonder une politique d'aide financière aux écoles privées.

Bons d'études et éducation

Le système des bons d'études n'est présentement utilisé nulle part dans le monde aux fins de l'éducation publique. Exception faite des études plutôt négatives, et aux méthodes discutables, qui ont été menées à Alum Rock (Californie) dans les années 1970, où l'enseignement était dispensé en sous-traitance par des entreprises privées, il n'y a pas eu d'autres études ou essais sur le terrain des divers modèles de bons accessibles en Amérique du Nord. Par conséquent, l'exploration de cette option s'est faite le plus souvent dans le cadre d'études théoriques. D'après le premier modèle moderne, celui que Milton Friedman a présenté de façon très générale en 1955, les parents recevraient des bons correspondant au fardeau fiscal moyen de l'éducation publique par élève, qu'ils seraient ensuite libres d'utiliser pour acheter des services d'éducation auprès des établissements agréés.

Ce premier concept a été critiqué pour un certain nombre de raisons : les besoins des élèves varient grandement et les écoles privées ne seraient pas disposées à affecter des ressources additionnelles à ceux dont les besoins dépassent le niveau établi. En outre, d'autres ont signalé qu'avec le système de bons on tient pour acquis que les parents ont le désir et la capacité de faire des choix éclairés. Ce peut être le cas de certains, mais non de ceux qui vivent dans les milieux urbains désavantagés ou qui appartiennent à des groupes minoritaires. Areen et Jencks [1983] ont affirmé qu'un système de bons d'études non réglementé pourrait être l'atteinte la plus grave jamais portée à l'éducation des enfants désavantagés dans toute l'histoire des États-Unis.

Enfin, on a fait valoir qu'avec le temps, les meilleurs élèves venant de foyers où ils sont bien appuyés passeraient dans des écoles d'élite, laissant les moins doués et les plus défavorisés dans un système public appauvri. Les systèmes de la Grande-Bretagne et de l'Australie sont parfois cités comme exemples de cette conséquence.

Le concept original a été modifié afin de répondre à certaines des critiques formulées à son égard. On a notamment proposé des bons d'études valables seulement dans les écoles publiques, limitant les frais de scolarité à la valeur du bon (en fait, les coûts de l'éducation seraient assumés entièrement par l'État, mais dans des établissements privés ou publics), et des bons valables seulement dans les écoles privées (à peine différents des subventions par élève maintenant octroyées). Jencks [1970] a suggéré divers systèmes de bons d'études pouvant viser différents objectifs et il a défini les sept modèles suivants :

– *Le modèle général non réglementé* (bons d'une même valeur pour chaque enfant).

– *Le modèle compensatoire non réglementé* (les pauvres reçoivent des bons plus importants).

– *Le modèle des bourses privées obligatoires* (les frais de scolarité ne sont pas limités, mais les écoles doivent octroyer des bourses aux élèves pauvres).

– *Le modèle des bons modérateurs* (les dépenses scolaires peuvent varier et à mesure qu'elles montent, les coûts supplémentaires assumés par les parents augmentent aussi, mais proportionnellement au revenu de ces derniers).

– *Le modèle égalitaire* (la valeur du bon est la même pour toutes les écoles et aucune école ne peut imposer des frais supplémentaires).

– *Le modèle fondé sur le mérite* (la valeur du bon est proportionnelle au résultat obtenu par les élèves aux examens normalisés).

– *Le modèle compensatoire réglementé* (les écoles ne peuvent demander des frais de scolarité supplémentaires, mais peuvent réaliser des revenus additionnels en acceptant les enfants de familles pauvres ou d'autres groupes désavantagés).

Ainsi, Lindelow [1980] a conclu que les bons donnent lieu à une interprétation plutôt libre et qu'ils peuvent être établis de bien des façons afin d'atteindre de nombreux objectifs sociaux, économiques ou politiques distincts.

Au Canada, il ne semble pas y avoir de discussions sérieuses sur l'utilisation des bons d'études comme instrument de réforme du système primaire et secondaire; chose certaine, il n'y a pas de débat éclairé sur les multiples options définies brièvement par Jencks.

Avant de déterminer si les bons d'études pourraient, dans la pratique, améliorer la qualité de l'éducation, nous devons préciser la nature économique du débat. Du point de vue de l'économie, l'éducation produit un mélange de biens privés et de biens publics. Les biens privés reviennent à l'individu et les biens publics, à l'ensemble de la société. Par exemple, la capacité de mieux gagner sa vie est avant tout un bien individuel tandis que la capacité de se « comporter en bon citoyen » tient du bien collectif. Bien que de rares économistes, notamment West [1965], estiment que le bien collectif est simplement la somme des biens individuels, une telle position doit être qualifiée d'extrémiste. En outre, il est évident que même le plus étroit des systèmes d'éducation privée produit un minimum de biens publics et que le plus égalitaire des systèmes publics procure d'importants avantages privés à ses diplômés.

Henry Levin [1987] a reformulé la question d'une manière plus pratique en se demandant si les écoles privées et publiques peuvent améliorer la qualité des biens individuels et collectifs qu'elles produisent. Il a examiné la capacité du système privé de répondre aux impératifs de la production de biens collectifs qu'on exige de notre système d'éducation. Il a fait remarquer que le système des bons d'études remonte aux travaux de Milton Friedman [1962]; celui-ci avait

déclaré qu'il était impossible d'établir une société stable et démocratique sans que la plupart des citoyens ne possèdent un minimum d'alphabétisation et de connaissances, et sans l'acceptation générale d'un ensemble de valeurs communes.

Ainsi, Friedman a conclu qu'il fallait adopter certaines normes minimales telles que l'incorporation d'un noyau commun dans tous les programmes.

Il est intéressant de noter que les défenseurs des écoles indépendantes dans les provinces ayant consenti une aide financière importante à de telles écoles ont exprimé de grandes inquiétudes à l'égard d'une extension de la réglementation. C'est en partie pour cette raison que la Fédération ontarienne des écoles indépendantes ne demande pas de soutien financier à la province et que des craintes ont été exprimées tant au Manitoba qu'en Colombie-Britannique, où la réglementation provinciale s'étend au secteur des écoles indépendantes en même temps qu'augmente le financement accordé par la province.

Levin [1987] signale que le processus d'établissement de normes éducatives et administratives exigerait une importante intervention réglementaire de la part du gouvernement, et qu'on s'opposerait sans doute à cette intervention. Parallèlement, il estime qu'en raison de l'exclusivité propre à la grande majorité des écoles privées, bon nombre des biens collectifs exigés de notre système scolaire ne pourraient être facilement obtenus. Par exemple, d'après certains observateurs, il est peu probable que les élèves provenant de milieux sociaux, économiques, religieux, culturels et linguistiques différents seraient intégrés dans un système d'éducation reposant sur des bons d'études. Les parents sont beaucoup plus susceptibles de choisir des écoles qui reflètent leurs valeurs personnelles et leur milieu socio-économique.

Il s'agit là d'une critique importante de l'enseignement privé, surtout si l'on considère le système d'éducation comme le premier et le principal moyen d'intégration à la société. Toutefois, au Canada, et à un degré moindre aux États-Unis, les droits des groupes minoritaires et des femmes ont fait l'objet de nombreuses lois et préoccupations publiques. Ainsi, peut-être que le système d'éducation n'a plus à porter le fardeau tout entier de « l'intégration » à la société et qu'il peut se permettre de jouer un plus grand rôle en faisant connaître ce que l'on perçoit généralement comme le patrimoine culturel et les intérêts des groupes minoritaires.

D'un autre côté, Levin fait remarquer que la situation des écoles publiques, peut-être en raison des exigences élevées auxquelles elles doivent répondre en matière d'intégration, ont ravivé les aspirations à l'école privée. Parlant de ce dilemme, Levin [1987] explique que si l'on veut améliorer la politique de l'éducation, il faut d'abord réfléchir sur la manière d'accroître la production de biens privés tout en maintenant ou en augmentant celle de biens publics à partir d'une quantité de ressources donnée.

Il semble que nous soyons en présence de la question d'orientation fondamentale à laquelle les bons d'études ne constituent qu'une des réponses possibles.

Considérations pratiques

Étant donné la nature théorique de la littérature traitant des systèmes fondés sur les bons d'études, peu d'adeptes ont analysé leur incidence des points de vue de l'administration et de la prestation de services. Un survol de ces aspects fait ressortir certains des problèmes qu'il faudrait régler.

Vérifications relatives aux besoins ou aux capacités – Presque toutes les propositions récentes faites aux États-Unis concernant les bons d'études comportent un élément qui établit une relation entre le niveau des bons et la capacité des parents de payer. Les implications administratives de cet élément sont de toute évidence très importantes, car elles exigeraient que l'État établisse des règlements sur le calcul des bons à partir d'une évaluation des revenus (vérification des besoins) ou de l'actif (vérification des capacités). Cette évaluation pourrait se faire à l'aide des données de l'impôt sur le revenu, mais il faudrait pour cela que les familles révèlent toute une gamme de renseignements auxquels on confère généralement un caractère confidentiel.

Compte tenu du taux actuel de séparation et de divorce au Canada, l'idée d'avoir à obtenir de conjoints absents, mais légalement responsables, des renseignements sur leur revenu afin de calculer les frais de scolarité auxquels ils auraient droit présente un défi de taille au plan administratif.

Transport – Bien que les déplacements par autobus sur de grandes distances soient monnaie courante, même au niveau primaire, dans de nombreux systèmes d'éducation américains, pour la majorité des enfants canadiens l'école primaire se trouve à une distance que l'on peut franchir à pied de la maison, sauf dans les régions rurales. En supposant que la taille moyenne des écoles demeure raisonnablement constante, les écoles soutenues par des bons d'études feront inévitablement augmenter les coûts de transport peu importe le système. Il n'est pas rare que dans les divisions urbaines où la majorité des élèves n'ont pas besoin de services de transport, ces coûts dépassent présentement les budgets de 5 %. Par conséquent, il est normal de s'attendre à ce que les systèmes de bons d'études entraînent à ce titre une hausse d'au moins 5 % des coûts non reliés aux programmes.

Écoles – À l'heure actuelle, la taille des écoles est, au début du moins, proportionnelle à la population locale au moment de la construction. En d'autres termes, la capacité des écoles est fonction de la densité démographique. Dans le cadre d'un système de bons d'études, il est peu probable que la répartition des élèves soit déterminée surtout par l'emplacement malgré que ce facteur continuerait à jouer un rôle. Par conséquent, on pourrait s'attendre à de sérieux problèmes d'efficacité si l'on

utilisait les écoles actuelles dans le cadre d'un système de bons d'études et être appelé à déménager certaines écoles si leur taux de fréquentation venait à régresser.

Écoles de quartier – La plupart des familles canadiennes voient dans l'école non seulement le lieu où est dispensée l'éducation, mais aussi un élément important du tissu social d'une collectivité. Les agents immobiliers disent que la question « Où est l'école? » est l'une de celles qui reviennent le plus souvent lorsque les gens songent à acheter une maison. Les cercles d'amis, les jeux des enfants et les programmes de loisirs ont un rapport avec l'école locale. La décision des pouvoirs publics d'adopter un système de bons d'études au niveau primaire modifierait grandement cette structure sociale fondamentale.

Réalité rurale – L'augmentation des choix offerts au consommateur est l'une des implications inévitables d'un système efficace de bons d'études. C'est après tout la raison d'être de ces systèmes, le consommateur insatisfait pouvant utiliser ses bons d'études ailleurs. Toutefois, les écoles rurales du Canada comptent déjà en moyenne moins de 200 élèves et elles offrent souvent les classes de la maternelle à la 9e ou à la 12e année, ce qui représente 20 élèves ou moins par année du cycle. La plupart des éducateurs s'inquiètent déjà au sujet du programme d'enseignement de ces écoles, surtout en ce qui concerne les sciences et les années du cours les plus avancées. Un système favorisant l'établissement d'écoles encore plus petites pour répondre aux critères des parents et des étudiants risquerait de causer de graves problèmes et exigerait un personnel beaucoup plus important dans les régions rurales. À moins que le système de bons d'études ne réduise les salaires des enseignants ou n'augmente le nombre d'élèves par enseignant, le coût déjà élevé par élève augmenterait encore davantage dans les régions rurales.

Jusqu'à présent, la possibilité que le système des bons d'études entraîne certains changements structurels dans le secteur de l'éducation demeure purement théorique. Il y a tellement de variantes possible de ce système et tellement de questions pratiques à résoudre qu'il ne serait pas injuste de le caractériser comme une solution à la recherche d'un problème. Il existe déjà tout un éventail d'options permettant de varier les programmes, de favoriser la responsabilisation, d'offrir un plus grand choix aux parents et aux élèves et d'assurer la gestion des dépenses. Elles ont toutes été évaluées sur le terrain au moyen de diverses méthodes. Ceux qui continuent à appuyer le concept des bons d'études sans disposer d'une définition claire du système proposé ni du minimum de données sembleraient appuyer une application idéologique des principes du marché plutôt qu'une réforme de l'éducation reposant sur de solides assises.

Accroître les choix et les adapter aux besoins : quelques mécanismes de rechange

Les tenants du système de bons d'études le présentent souvent comme le meilleur moyen d'accroître les choix offerts au consommateur et d'imposer ainsi une discipline au marché de l'éducation, mais il existe certaines solutions de

rechange qui se fondent en grande partie sur d'autres modèles de gestion publique. Comme on l'a fait remarquer plus haut, à la lumière des données disponibles, Levin [1987] doute de l'efficacité du système de bons d'études. Par conséquent, il propose six types de réforme que le secteur public pourrait adopter en assumant le minimum de coûts : les écoles où l'inscription serait libre, l'administration de l'école par les parents et les enseignants, les écoles d'enseignement spécialisé, la possibilité pour les étudiants des écoles secondaires de suivre des cours de niveau post-secondaire et d'obtenir ainsi des crédits (cours d'équivalence ou de formation professionnelle), ainsi que les mini-bons d'études (bons pour les étudiants ayant des besoins spéciaux ou qui désirent suivre des cours spécialisés). Il suggère enfin de recourir aux services d'entrepreneurs privés pour donner des cours particuliers de formation qui, incidemment, coûteraient moins cher que si les écoles les offraient elles-mêmes. Par exemple, il serait plus économique d'enseigner l'informatique dans des installations du secteur privé plutôt que d'équiper des salles spéciales et d'embaucher des enseignants à chaque école d'une division. Toutefois, cela ne serait probablement possible que dans certaines régions urbaines et au niveau secondaire. On peut trouver de plus amples détails sur les options de Levin au début de la présente section.

En terminant ce bref examen du système de bons d'études, il est intéressant de noter que la plupart des ouvrages cités à ce sujet s'inscrivent dans le cadre d'une tradition américaine de séparation rigide de l'église et de l'État. Au Canada, une telle séparation n'existe pas. Cinq provinces financent les écoles indépendantes approuvées, et dans certains cas le niveau de financement atteint 80 % de celui que reçoivent les écoles publiques. Au Québec, cette aide financière est offerte depuis maintenant plus de cinq ans.

Le fait de financer les écoles indépendantes en fonction du nombre d'élèves équivaut pratiquement à accorder des bons d'études d'une valeur analogue; la famille choisit l'école et l'État rembourse les frais d'inscription à cette école. Toutefois, même au Québec, où le niveau de financement des écoles indépendantes est le plus élevé au Canada, les inscriptions dans les écoles indépendantes demeurent inférieures à 10 % des inscriptions totales. Dans la province voisine de l'Ontario, où le secteur indépendant ne reçoit aucune aide, elles s'établissent à 3,7 %, tandis qu'en Saskatchewan, où le niveau de soutien est important, elles ne représentent que 1 % du total. En fait, le modèle utilisé au Québec ressemble beaucoup à ce que Jencks appelle « le modèle des bourses privées » en ce sens qu'un bon d'études de valeur égale est offert et que les écoles accordent des bourses aux élèves des familles pauvres. On ne saurait dire si le Québec a bénéficié des avantages théoriques des bons d'études. Quoi qu'il en soit, le rôle des écoles indépendantes et la mesure dans laquelle l'aide qui leur est fournie constitue un type de bons d'études méritent d'étudiés attentivement.

Le chemin de la réforme : remanier les priorités

Savoir ce qui se passe

À la lumière des conclusions de ce rapport, il semblerait justifié d'appuyer fermement le Conseil des ministres de l'éducation et Statistique Canada dans les efforts qu'ils déploient pour recueillir et diffuser des données utiles, notamment celles ayant trait aux résultats obtenus par les élèves des niveaux primaire et secondaire au Canada. Le Conseil et la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, avec le concours des fédérations provinciales qui lui sont affiliées, pourraient bien participer à la formulation d'une politique conjointe sur l'évaluation de l'apprentissage qui reconnaisse la nécessité de données fiables et publiques pour orienter le perfectionnement individuel et collectif des enseignants, l'établissement des écoles et des divisions scolaires ainsi que la prise de décisions par les élèves.

Afin d'atteindre cet objectif, les provinces devront appuyer la mise en oeuvre de programmes informatisés de tenue des dossiers des élèves dans toutes les écoles. Dans certains cas du moins, les provinces devront aussi aider les divisions scolaires à utiliser efficacement les données ainsi obtenues pour améliorer la qualité de l'instruction et le taux de persévérance scolaire à tous les niveaux.

Des systèmes de financement liés aux programmes

Afin que les consommateurs, les éducateurs et les pourvoyeurs de fonds puissent savoir à quoi servent les crédits affectés à nos écoles, il convient de mettre au point et d'adopter des systèmes de financement qui fassent clairement le lien entre les fonds et les programmes. Ces systèmes ne doivent pas nécessairement être des variantes des modèles du coût des ressources examinés dans le présent document, mais le lien entre eux et les programmes d'éducation pour lesquels ils ont été conçus doit être clair et fondamental.

L'orientation vers une pédagogie efficace

Nous connaissons déjà beaucoup de choses sur les stratégies efficaces d'enseignement et d'apprentissage, mais une grande partie des éléments qui les composent contredisent notre approche traditionnelle axée sur la salle de cours, les catégories d'âge et l'attitude « j'enseigne et tu apprends ». Il s'agit assurément d'une question d'intérêt national. Par conséquent, le gouvernement fédéral pourrait, par l'entremise des organismes subventionnaires compétents et des facultés d'éducation des universités, faire réaliser une étude approfondie, dont les résultats seraient largement diffusés, des interventions efficaces en milieu éducatif, en particulier au niveau de la salle de cours et de l'école, interventions qui peuvent être clairement associées à des gains sur le plan de la persévérance scolaire et des résultats obtenus par les élèves.

Comme on l'a déjà fait remarquer, il existe un rapport étroit entre le degré de participation et de soutien des parents à l'éducation de leurs enfants et les résultats scolaires obtenus par ces derniers. Par conséquent, une autre priorité de la recherche serait d'examiner de nouveaux modèles de gestion publique tels que ceux déjà utilisés dans les régions éloignées et certains quartiers urbains; ces modèles favorisent la mise au point de meilleurs mécanismes pour la participation des parents à la formulation et à l'application des politiques scolaires dans l'ensemble du système et au niveau local.

Comme troisième priorité de recherche, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient entreprendre une étude comparative des résultats scolaires et des autres résultats obtenus par les élèves des écoles indépendantes et des écoles publiques, étude qui ferait ressortir les écarts des dépenses par élève et qui tiendrait compte des différences socio-économiques et autres. Cette étude pourrait être menée en collaboration avec les bureaux du Conseil des ministres de l'éducation.

Cette recherche aiderait à éclairer le débat perpétuel sur l'efficacité des écoles privées par rapport aux écoles publiques, et à faire les durs choix politiques concernant l'affectation des ressources limitées du secteur de l'éducation.

Des mesures contre la pauvreté dans le cadre de la réforme de l'éducation

Tous les observateurs et tous les ordres de gouvernement ont pris conscience du lien étroit qui existe entre la pauvreté familiale et le faible niveau de scolarité. Par conséquent, l'élaboration de meilleurs programmes de lutte contre la pauvreté pourrait avoir une incidence importance sur les résultats scolaires à moyen et à long terme; ces programmes comprendraient certaines mesures comme des services de garderie et la participation directe des parents à l'administration de l'école, et ils seraient destinés surtout aux familles qui ont des enfants d'âge préscolaire ou fréquentant l'école primaire.

Les autochtones du Canada représentent le groupe qui demeure le plus pauvre au Canada. À cet égard, des mesures immédiates devraient être prises pour confier aux autorités autochtones l'entière responsabilité de l'éducation des enfants d'Indiens inscrits, en assurer le financement adéquat et exercer des pressions afin d'accélérer le développement économique de façon à offrir de meilleures possibilités d'emploi aux autochtones canadiens.

Résumé

Il existe de nombreuses possibilités de réforme dans l'actuel système d'éducation publique. Nous en savons déjà beaucoup sur la manière de rendre l'enseignement plus efficace et de susciter davantage l'intérêt des enfants envers le processus

d'apprentissage; en outre, les données à ce sujet continuent à s'accumuler rapidement. Nous avons maintenant une idée assez claire de ce que représente un leadership efficace en matière d'éducation. Nous savons aussi que bon nombre des mesures que cela implique ne coûtent pas particulièrement cher à mettre en oeuvre.

Par ailleurs, les données recueillies, tant sur le plan théorique que du point de vue des essais pratiques (très imparfaits), ne justifient pas l'établissement d'un système de bons d'études. Au Canada, pas plus qu'aux États-Unis d'ailleurs, rien ne permet de conclure que l'enseignement est supérieur dans les écoles indépendantes ou privées une fois qu'on a tenu compte des différences socio-économiques entre les élèves. Il n'est pas nécessaire de changer radicalement la formule de financement de l'éducation pour obtenir une plus grande participation des parents ou leur donner plus de choix, pour mieux suivre l'évolution des élèves et leurs résultats, pour utiliser des stratégies d'apprentissage plus efficaces ou même pour contrôler les coûts. Ce qu'il faut, c'est la volonté politique de se pencher réellement sur ces grandes questions d'intérêt public et une recherche soignée pour déterminer quelles mesures il vaut la peine d'adopter.

Bibliographie

Anderson, Barry, dans *Scrimping or Squandering? Financing Canadian Schools*, sous la direction de B. Lawton et Rouleen Wignall, Toronto, IEPO, 1989.

Areen, J. et C. Jencks. « Educational Vouchers: A Proposal for Diversity and Choice », *Teachers College Record* 72, n° 3, 1983.

Association canadienne d'éducation. *Elementary and Secondary Education in Canada*, Toronto, 1987.

Barro, Stephen. « Fund distribution issues in school finance: Priorities for the next round of research, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 11, n° 1 (printemps 1989), p. 17-30.

Benson, C.S. *The Economics of Public Education*, 3e éd., Boston, Houghton-Mifflin, 1978.

Bergen, John. « Myths and facts about private schooling », *Canadian School Executive* (juin 1989) [Can. biblio.], p. 13-16.

Berne, Robert. « Equity issues in school finance », *Journal of Education Finance*, vol. 14, n° 2 (automne 1988), p. 159-180.

Brown, Wilfred. *Education Finance in Canada*, Ottawa, Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, 1981 (LB2890/.B73).

Centre for the Study of Public Policy. *Education Vouchers: A Report on Financing Education by Grants to Parents*, Cambridge (MA), 1970.

Chambers, Jay G. et Thomas B. Parrish. *Program Cost Differential (PCD) Operating Framework*, préparé pour l'Illinois State Board of Education, 1982.

Childs, T. et Carol Shakeshaft. « A meta-analysis of research on the relation between educational expenditures and student achievement », *Journal of Educational Finance*, vol. 12, n° 2 (1986), p. 249-263.

Coleman, Peter. « The good school district », *Journal of Educational Finance*, vol. 12, n° 1 (1986), p. 71-96.

Coleman, Peter, John Walsh et Linda LaRocque. « School district achievement and unit costs », *Canadian Journal of Education*, vol. 13, n° 1 (1988), p. 231-237.

Conseil des ministres de l'Éducation, Canada. *The Financing of Elementary and Secondary Education in Canada*, Toronto, 1988.

Easton, Stephen. *Education in Canada: An Analysis of Elementary, Secondary and Vocational Schooling*, Vancouver, The Fraser Institute, 1988.

Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1982.

Garms, Walter, James Guthrie et Lawrence Pierce. *School Finance: The Economics and Politics of Public Education*, 2e éd., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1988.

Godsell, Edward J. « Special Education in Newfoundland, Costs, Benefits and Funding Formulas », dans *Scrimping or Squandering*, sous la direction de Stephen B. Lawton et Rouleen Wignall, Toronto, IEPO, 1989.

Hanushek, Eric. « The Economics of Schooling: Production and efficiency in public schools », *Journal of Economic Literature*, vol. 24, 1986, p. 1141-1177.

Hanushek, Eric. « The impact of differential expenditures on school performance », *Educational Researcher*, vol. 18, n° 4 (mai 1989).

Hartman, William. « District spending disparities: What do the dollars buy? », *Journal of Education Finance*, vol. 13, n° 4 (printemps 1988), p. 436-459.

Kerchner, Charles et William Lowe Boyd. « Chasing two rabbits: Market and bureaucratic failure in educational reform », *Journal of Education Finance*, vol. 14, n° 1 (été 1988).

Kirst, M. et W. Garms. *The political environment of school finance policy in the 1980s.*

Krashinsky, Michael. « Why educational vouchers may be bad economics », *Teachers College Record*, vol. 86, n° 2 (hiver 1986).

Lawton, Stephen. *Le prix de la qualité : le financement de l'enseignement élémentaire et secondaire au Canada*, Toronto, Association canadienne d'éducation, 1987.

Levin, Henry. « Education as Public and Private Good », *The Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, n° 4, 1987.

Levin, Henry. « Mapping the economics of education », *Educational Researcher*, vol. 18, n° 4, (mai 1989).

Levin, Henry. « Cost-effectiveness and educational policy », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 10, n° 1 (printemps 1988), p. 51-69.

Lindelow, John. *Educational Vouchers*, Reston (Virginia), National Association of Secondary School Principals, 1980.

Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique. *Legacy for Learners, the Report of the Royal Commission on Education*, 1988.

Ministère de l'Éducation et de la Formation du Manitoba. *Challenges and Changes, the Report of the High School Review Panel*, Winnipeg (Manitoba), 1988.

Monk, David. « The education production function: Its evolving role in policy analysis », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 11, n° 1 (printemps 1989), p. 31-45.

Monk, David. *Educational Finance: An Economic Approach*, New York, McGraw-Hill, 1989.

Murnane, Richard. « Family choice in public education: The role of students, teachers and system designers », *Teachers College Record*, vol. 86, n° 2 (hiver 1986).

Nesbitt, P. *Literacy in Canada*, The Creative Research Group, Ottawa, 1987.

Radwanski, George. *Ontario Study of the Relevance of Education and the Issue of Dropouts*, Toronto, ministère de l'Éducation de l'Ontario, 1987.

Richard Salmon, Christina Dawson, Stephen Lawton et Thomas Johns, éditeurs. *Public School Finance Programs of the United States and Canada*, sous la direction de l'American Education Finance Association, 1988.

West, E.G. *Education and the State*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1965.